



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사 학위논문

정부 간 국제기구에서 대만과
중국의 지위 경쟁
-세계보건기구를 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학과 외교학 전공
황 천 이

정부 간 국제기구에서 대만과 중국의 지위 경쟁

-세계보건기구를 중심으로 -

지도교수 조 동 준

이 논문을 외교학석사 학위논문으로 제출함
2019년 5월

서울대학교 대학원
정치외교학과 외교학 전공
황 천 이

황천이의 외교학석사 학위논문을 인준함
2019년 6월

위 원 장 정 재 호 (인)

부위원장 박 종 희 (인)

위 원 조 동 준 (인)

국문초록

중국에게 대만의 국제 활동 영역 문제는 중국의 영토와 주권의 통일이 걸려 있는 정치적 문제이다. 중국 국민당 정권이 중국 내전에서 패배하자 국민당 정권은 지도층과 군대를 데리고 대만으로 퇴각하였다. 이후 대만에 자리를 잡은 국민당 정권과 중국 본토를 대표하는 중국 정부는 '누가 중국을 대표할 수 있는 합법적인 정권인가'에 관하여 국제사회에서 경쟁하였다. 중국 정부의 '중화인민공화국'과 대만 국민당 정권의 '중화공화국'이 동일한 장소에서 병립할 수 없었다.

중국 정부와 대만 국민당 정권의 경쟁은 크게 세 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 1949년부터 1970년까지 대만 국민당 정권이 국제사회에서 우세를 차지했다. 이 시기 미국이 대만 국민당 정권의 중국 대표성을 지지했고 미국과 대만에 우호적인 국가가 다수를 차지했었다. 둘째, 1971년부터 1989년까지 중국 정부가 중국의 대표권을 둘러싼 경쟁에서 우세를 차지하여 대만을 국제기구로부터 축출하였다. 1971년 <유엔에서 중화인민공화국이 가지는 합법적 권리의 회복>이라는 제목을 가진 국제연합총회 결의 제2758호 이후 중국 정부가 국제연합에서 중국을 대표하게 되었다. 이 시기 대만 국민당 정권은 국제기구에서 축출되거나 중국의 일부 지역으로서 의미를 가진 명칭과 지위를 수용할 수밖에 없었다. 셋째, 1990년대부터 중국이 대만의 국제기구 참여를 제한적으로 수용하기 시작하였다. 대만이 국제사회에서 중요한 역할을 맡기 때문에 국제사회의 공통 문제에 대한 해결을 위해서는 국제기구에 참여하는 것이 자연스럽다. 하지만 국제기구의 회원이 주권국가를 전제로 하기 때문에, 대만의 국호와 지위가 다시 쟁점사안이 되었다. 이 시기 대만이 세 가지 국호로 국제기구에 가입하였는데, 각각 세 국호의 주권성 함의가 상이하다.

본 논문은 양안관계와 대만의 여론이 국제기구에서 대만의 국호에 대한 중국의 정책에 미치는 영향을 분석한다. 분석 결과, 대만 국민의 뜻은 중국의 對 대만 정책 결정 과정에서 작동되고 있다. 또한, 대만 국민의 대중 반감이 낮을수록 중국이 국제기구에서 대만에 양보하지 않을 가능성

이 높아진다. 반대로 대만 국민의 대중 반감이 높을수록 중국이 국제기구에서 대만에 양보하지 않을 가능성이 낮아진다는 결과가 도출되었다.

주요어 : 정부 간 국제기구, 양안 관계, 대만의 국제 활동 공간, 협상 과정, 양면 게임 이론

학 번 : 2017-29131

목 차

제 1 장 서론	1
1. 연구 질문	1
2. 선행연구 검토 및 한계	3
1). 정부 간 국제기구에서 대만과 중국의 관계	4
2). 중국과 대만 간의 협상 과정	7
3. 연구 초점	13
4. 연구 방법	14
5. 논문의 구성	15
 제 2 장 국제기구에서 대만의 지위와 명칭	17
1. 정부 간 국제기구에서 대만의 지위	17
2. 정부 간 국제기구에서 대만의 국호	25
1). 중국 타이베이(Taipei, China)	25
2). 중화 타이베이(Chinese Taipei)	27
3). 타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역(TPKM)	30
3. 정부 간 국제기구에서 대만의 국호 현황	37
4. 소결	45
 제 3 장 대만 지위 논쟁에 대한 실증 분석	47
1. 연구 설계	47
1). 분석 대상	47
2). 분석 시기	48
3). 종속 변수	48

2. 대만 지위 논쟁에 관한 경험적 분석	49
1). 대만 집권 세력의 당파성	49
(1). “하나의 중국” vs. 대만의 독립	49
(2). 대만 집권 세력의 당파성과 국호 간 관계	53
2). 대만의 대중(對中) 경제의존도	55
(1). 양안 경제 관계의 정치적 함의	55
(2). 대만 대중(對中) 경제의존도와 국호 간 관계	59
3). 대만 국민의 민의	61
(1). 대만의 만의와 양안관계	61
(2). 대만 국민 민의와 국호 간 관계	64
3. 소결	69
 제 4 장 WHO에서 대만과 중국의 지위 경쟁	71
1. 세계보건기구에서 대만의 신청 과정	72
2. 대만 지위에 관한 대만과 중국의 절충 과정	77
3. 소결	95
 제 5 장 결론	97
1. 요약 및 정리	97
2. 연구의 한계와 후속 과제	98
 부록	100
참고문헌	103
 Abstract	113

표 목 차

<표2-1> 대만 내 정권교체와 중국의 양보(t-test)	54
<표2-2> 대만 국민의 민의와 중국의 양보	65
<표4-1> WHO 가입을 위한 대만의 신청 과정	75

그 림 목 차

<그림1-1> 양안 공식권(共識圈)의 동향	10
<그림2-1> 국제기구에서 중국과 대만의 회원자격 변화(연대별) ..	18
<그림2-2> 대만이 가입한 정부 간 국제기구에서 대만의 국호 분포 현황	38
<그림2-3> 중국이 가입한 국제기구에서 대만의 지위와 국호	39
<그림2-4> 중국이 가입하지 않은 국제기구에서 대만의 지위와 국호	42
<그림2-5> 대만의 국제 명칭에 대한 중국과 대만의 선호	45
<그림3-1> 의회 내 국민당의 비중과 중국의 양보	54
<그림3-2> 대만의 대중 경제의존도와 중국의 양보	60
<그림3-3> 대만의 대중 경제의존도와 중국 양보 간 산포도	60
<그림3-4> 연도별 대만의 "중국인" 정체성과 중국의 양보	65
<그림3-5> 대만의 "중국인" 정체성과 중국의 양보 간 산포도	66
<그림3-6> 연도별 대만의 이중 정체성과 중국의 양보	66
<그림3-7> 대만의 이중 정체성과 중국 양보 간 산포도	67
<그림3-8> 연도별 대만의 "대만인" 정체성과 중국의 양보	67
<그림3-9> 대만의 "대만인" 정체성과 중국의 양보 간 산포도	68

<그림3-10> 연도별 대만의 독립 여론과 중국의 양보	68
<그림3-11> 대만의 독립 여론과 중국의 양보 간 산포도	69
<그림4-1> WHO에서 대만 지위에 대한 중국과 대만의 원셋 (2002)	78
<그림4-2> WHO에서 대만 지위에 대한 중국의 원셋 변화 (2003)	82
<그림4-3> WHO에서 대만 지위에 대한 중국과 대만의 입장(2003)	83
<그림4-4> WHO에서 대만 지위에 대한 대만의 입장 강화 (2004)	87
<그림4-5> WHO에서 대만 지위에 대한 대만의 입장 변화 (2007)	89
<그림4-6> WHO에서 대만 지위에 대한 중국과 대만의 원셋 (2009)	92

I. 서론

1. 연구 질문

중국에게 대만의 국제 활동 영역 문제는 중국 영토와 주권의 통일에 걸려 있는 정치적 문제이다. 1949년 중국 국민당이 중국 내전에서 패배해 국민당 지도자 장제스(蔣介石)는 국민당 군대를 데리고 대만으로 퇴각하였다. 이후 장제스는 대만¹⁾을 '광복대륙(光復大陸)'의 기지로 건설하며 마오쩌둥(毛澤東)과 '누가 중화 민족을 대표할 수 있는 합법적인 정권인가'에 관하여 경쟁하기를 시작했다. 처음에 정부 간 국제기구에 가입한 중국의 대표는 장제스 정부였다. 따라서 장제스 정부는 중국 내전에서 패배하였음에도 불구하고 국제사회에서 인정을 받았기 때문에 마오쩌둥 정부로 대표되는 중국은 정부 간 국제기구의 문턱을 넘어서기가 어려웠다. 이런 상황은 중화인민공화국이 성립된 후 약 20년 동안 유지되었다. 국제사회의 인정을 받기 위해 중국 공산당은 중국이 가지고 있는 거대한 시장을 활용했다. 중국의 시장을 여건으로 하여 중국은 유엔에서 마오쩌둥이 지도하는 중국을 지지해 달라고 각국을 설득했다. 최종적으로 1971년에 유엔 총회에서 유엔 총회 제2758호 <유엔에서 중화인민공화국이 가지는 합법적 권리의 회복>결의안이 찬성76, 반대35, 기권16표로 통과되었고 이로써 중화인민공화국은 유엔에서 대다수 회원국의 지지를 얻었다. 이 결의로 유엔에서 1949년에 수립된 중화인민공화국이 중화민국 자리를 승계한 것으로 간주되었다. 또한, 이 결의안은 대만이 더 이상 중국을 대표하는 국가가 아님을 의미하기 때문에 국제사회에서 적극적인 활동을 보였던 대만의 국제 영역 운명은 여기까지 끝나는 게 아니고 단지 시작이었다.

1971년 이후 중국은 유엔 2758호 결의안을 바탕으로 정부 간 국제

1) 이해를 돕기 위해 저자는 본 논문의 독자들의 문화를 맞추어 대만은 대만, 중국은 중국이라고 구별한다. 하지만 이러한 표기가 저자의 정치적 입장이 드러난다고 볼 수 없음을 밝힌다.

기구, 특히 유엔 산하 기구에 적극 가입했으며 대만에 대한 축출을 요구했다. 이에 따라 대만의 국제 활동 공간은 좁아질 수밖에 없었다. 대만은 국제무대에서 더 많은 공간을 확보하고자 국제기구 전략을 계속 조절하였고, 그 여파로 대만은 대만 국제 참여의 형식과 범위에 대해 중국과 수년간의 심한 갈등을 겪어왔다.

대만 외교부에서 제공한 데이터에 따르면 2016년까지 대만은 52개 정부 간 국제기구에서 가입하고 있다. 이 중의 33개 정부 간 국제기구에서 대만은 정회원으로서 활동하고 있으며, 나머지 19개 정부 간 국제기구에서 참관원(observer)이나 다른 회원 자격으로 활동하고 있다. 세계에서 총 7천여 개의 정부 간 국제기구가 존재한다는 것을 고려하면 정부 간 국제기구에서 대만의 참여는 아주 제한적이다. 중국이라는 요소로 인해 대만은 국가 지위(statehood)가 필요로 하는 유엔과 기타 주요 기구에서 배제당하고 있다.

하지만 1990년대 이래 대만은 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)에서 정회원이 되었으며 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)과 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)에 가입 신청을 성공적으로 했다. 또한, 대만은 2008년 세계무역기구에서 다자 협상인 정부조달 협정(Government Procurement Agreement, GPA)에 가입하게 되었고 2009년에는 국제보건규정(International Health Regulations, IHR)에 가입하였다. 2008년과 2011년 사이 전 대만 부주석인 렌잔(連戰)은 대만을 대표해서 APEC 경제 지도자 회의에서 출석했다. 한편, 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)의 가입을 몇 년 간 지속적으로 신청했던 대만은 2013년에 ICAO 회의의 출석 요청을 받았다.

그러나 전체적으로 보면 정부 간 국제기구에서 중국과 대만 간의 갈등 또는 경쟁은 여전히 중국의 양보보다 많았다. 유엔, 국제민간항공기구, 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCC), 세계보건기구(World Health Organization, WHO)에 대만의 가입 신청 과정은 순조롭지 않았다.

하지만 현재의 대만이 국제사회에서 일정한 활동 공간을 보유하고 있고, 그리고 대만의 활동 공간이 1980년대부터 꾸준히 늘어나고 있다는 것도 사실이다. 대만이 가입한 52개의 정부 간 국제기구 중 대만이 가입했으나 중국이 가입하지 않는 정부 간 국제기구는 28개가 있는 한편, 대만과 중국이 모두 가입한 기구는 24개가 있다. 정부 간 국제기구의 참여에 있어서 대만이 가장 신경 쓰는 것은 대만의 지위를 반영하는 국호이다. 국제기구에서 활동하려면 나름대로의 국호가 필요한데 대만은 4가지 종류의 국호를 보유하고 있다. 국호는 자국이 결정하는 권한을 가지고 있는데, 중국의 개입으로 인해 대만의 국호 4가지 명칭 중의 3가지는 자국 스스로 결정했던 명칭이 아니었다. 이 4가지 명칭은 대만이 중국의 지방인지 아닌지에 따라 대만에게 가지는 함의가 다르므로 대만의 국제 명칭은 대만의 지위를 반영하는 동시에 대만의 국제기구 참여에 대한 중국의 태도 변화를 반영한다. 이에 본 논문은 다음과 같은 질문을 가지고 연구를 시작한다.

“정부 간 국제기구에서 대만 지위에 대한 중국의 태도 변화를 견인하는 이유는 무엇인가?” 중국은 줄곧 주권 국가로서의 대만을 부정해오면서 대만이 정부 간 국제기구에 가입하는 자격을 갖추지 않다고 주장해왔지만 점차 정부 간 국제기구에서 대만의 활동이 증대되고 있는 현상에 대해서 어떻게 해석할 수 있는가? 양안 관계가 중국의 내부 이슈이기 때문에 제3자의 개입을 거부하고 정부 간 국제기구에서 대만을 배제하려던 중국이 최종적으로 대만의 국제기구 가입을 허용하는 이유는 무엇인가?

위 연구 질문에 대한 답을 도출하기 위해, 본 논문은 다음 두 가지 세부 사항을 함께 검토할 것이다.

- 1) 여태까지 대만이 가입한 정부 간 국제기구들은 공통적인 특징이 있는가? 있다면 어떤 특징을 가지고 있는가?
- 2) 정부 간 국제기구에 대만이 가입할 것이 필연적이라면 중국은 이에 어떻게 대응했을 것인가?

2. 선행연구 검토 및 한계

1). 정부 간 국제기구에서 대만과 중국의 관계

중국과 대만 사이에는 특수한 관계적 성격을 가지고 있기 때문에 학계 내 양안 관계를 다루는 연구는 적지 않다. 하지만 정부 간 국제기구에서 중국과 대만의 관계는 중국과 대만의 양자적인 관계만큼 주목받지 못하기 때문에 이에 관한 종합적이고 심도 있는 연구는 찾기 힘들다.

1990년대 전까지 정부 간 국제기구에서 대만의 존재는 미미하였고, 그렇기에 대만의 국제 참여에 대한 연구는 극히 제한되어 있었다. Gerald Chan(1989)의 논문은 위 시기에서 예외적인 연구이다. Gerald Chan의 연구는 중국과 국제기구에 대한 연구로써, 국제올림픽위원회(IOC)와 국제과학위원회(ICSU)의 활동 중 대만과 중국의 참여 상황에 중점을 두어 연구했다. 이후 본격적으로 세계화 시대가 시작된 1990년대에 진입하면서 아시아개발은행(ADB)과 아시아태평양경제협력체(APEC)에서 중국과 대만의 공동 참여, 관세 및 무역에 관한 일반 협정과 세계보건기구에 대만의 가입 신청 등 사건의 발생에 따라 정부 간 국제기구 대만과 중국의 관계에 대한 연구는 많은 관심을 받기 시작했다.

그러나 대다수 연구는 중국과 대만이 왜 이 기구들에 가입하고 싶은지에 대한 원인 규명과, 중국과 대만이 가입을 통해 취득할 수 있는 이득에 대해서만 집중했으며 일부 연구들 중에서는 정부 간 국제기구라는 틀 안에 대만과 중국의 정치 관계를 중심으로 연구한 연구가 존재한다.

Ming-chin Monique Chu(2016)의 논문은 중국과 대만에게 APEC에 가입한 중요성을 설명하는 외에 중국의 양보 과정, 즉 애초에 대만의 가입에 대한 중국의 반대, 중국의 성(省)으로서 대만의 가입에 대한 중국의 제의(提議) 및 최종적으로 대만이 중화 타이베이(Chinese Taipei)라는 명칭으로 가입하는 것에 대한 중국의 양보 과정을 분석하였다. 조동준(2013)도 APEC에 가입을 둘러싼 중국과 대만의 협상 과정을 몸소 겪었던 한국 전(前)외무 차관 이시영을 인터뷰함으로써 그 과정의 세부 내용을 보여주었다.

다른 한편, 중국과 대만이 세계무역기구에 가입한 초기 중국과 대만의 경제 관계와 연이은 정치 이슈가 Julian Chang and Steven M.

Goldstein(2007)과 다른 사례 연구에서 토의되었다(Chiang 2004; Cho 2005; Hsieh 2005; Feng 2006; Winkler 2008; Yang 2009; Huang 2009, 2011). 그 외에 2000년 이후 정부 간 국제기구에서 대만의 지위 및 대만 회원 자격에 관한 대만 민주진보당의 적극적인 접근은 대만 정부에 대한 국제 참여의 중요성을 강조했다. 이로써 학계 내에 새로운 관심 분야가 창출되었다. 민주진보당 시기의 연구는 주로 중국과 대만의 상호작용 관계에 집중되었다. 가령 T. Y. WANG, WEI-CHIN LEE와 CHING-HSIN YU(2012)는 대만이 탁월 기회와 도전에 있어서 대만이 '하나의 중국' 원칙에 대한 애매모호한 해석을 활용하면 대만의 국제영역을 넓힐 수 있다고 주장했다. 천수이볜(陳水扁) 시기 중국이 대만에 양보했던 이유는 1) 대만 도내의 반(反)중 감정이 치열해지는 것에 대한 중국의 걱정, 2) 중국의 부상에 따른 중국의 파급력에 대한 중국의 자신감, 3) 천수이볜 시기 말 대만의 총통 선거에서 마잉주의 승리 세 가지이다. 이 시기를 다루는 다른 연구들에서는 천수이볜의 정부 간 국제기구 전략(Li 2006), 세계무역기구와 세계보건기구에 가입하려는 대만의 신청(Liu, Han-Wei, 2009; Ling-Ling He and Razeen Sappideen, 2009; Hickey 2000; Hickey 2006; Guilloux 2009; Chang 2010), 대만의 국제 참여에 있어서 중국이라는 요인(Wang 2006; Wu 2006)이 대만의 국제 활동 영역 확대를 가능하게 하는 요소라고 주장했다. 특히 주목할 점은 Chiu Ya-wen(2008)와 Jacques deLisle(2016)의 연구이다. 위 연구는 새로운 측면에서 대만이 WHO와 세계보건총회(World Health Assembly, WHA)에 가입하기 위해 채택한 전략에 대해 남다른 분석을 제공했다.

2008년 마잉주(馬英九)가 대만의 총통으로 집권하면서 정부 간 국제기구 내에 중국과 대만의 관계에 대한 쟁점이 부각되었다. 국제기구에서 양안의 지속적인 재접근과 마잉주 정부의 새로운 접근 방식은 대만을 2008년 GPA와 IHA, 2009년 WHA에 가입하게끔 이끌었다. 또한 2008년과 2011년 동안 대만 전(前) 부총통인 렌잔(連戰)은 APEC의 연례 정상 회담에 출석하게 되었다. APEC 내부에서 연례 정상 회담에 출석할 수 있는 대만 관료는 정치 업무 담당자가 될 수 없다는 합의가 대만이 기구에 가

입했을 때부터 이루어졌기 때문에 렌잔의 출석은 큰 돌파라고 할 수 있었다. Jacques deLisle(2016)는 중국의 실력과 국제적 파급력이 크면 커질수록 대만의 국제 공간이 작아진다고 주장한다. 하지만 WHO, ICAO, IMO 등 사례를 통해 제3자(국제기구, 대만의 외교 동맹국, 미국 등)가 개입하면 중국이 국제사회에서 대만을 완전 배제시키는 것도 불가능하다는 결론을 내렸다.

전체적으로 보면 정부 간 국제기구에서 중국과 대만의 관계를 다루는 연구들 중 중국 및 대만 일부분 학자들의 핵심 주장은 양안 간에 '하나의 중국' 원칙에 대한 견지, 상호 신뢰 기제의 수립이 대만의 국제 영역 확대에 도움이 된다고 본다(Xu Shiquan, 2009; 修春萍, 2011; Li Yihu, Liang Hao, 2016; Wang, T.Y. Lee, Wei-Chin, Yu, Ching-Hsin, 2011; 王鹤亭, 2015; 袁小红, 2011; 朱卫斌, 2008). 최근에 들어서 대다수 연구들은 주로 양안 관계에 적용되는 접근 방식들에 대한 논의(Winkler 2009; Duchâtel 2009; Chen 2010; Yan and Shao 2010), 새로운 접근 방식들이 가져온 성과에 대한 검토(Huang 2008; Chang 2010a; Yang 2010) 및 정부 간 국제기구에서 대만 참여의 미래와 적용 가능한 모델(Wang 2009; Chang 2010c; Li 2010)에 집중한다. 또한, 대만의 국제 영역 이슈가 양안 학계에 토의되고, 정부 간 국제기구에서 양자의 직접적인 접촉과 협력 상황이 증가되면서 Cheng Tuan-yao(2009), Bjö Alexander Lindemann(2014)을 비롯한 학자들은 국제 영역과 정부 간 국제기구에서 양안의 직접 상호작용에 주목하기 시작했다.

정부 간 국제기구에서 대만과 중국의 양자관계와 관련된 연구는 꾸준히 축적되어 왔으나 긴 역사 흐름에서 정부 간 국제기구 중의 양자관계를 종합적이고 체계적으로 다루는 연구는 전무하다. 또한, 대부분 연구는 기정 사실, 정책 논쟁과 전략 결정을 바탕으로 연구되어왔기 때문에 정부 간 국제기구라는 특정한 사안에서 양안 관계의 고질적인 성격 분석을 하지 못하였다. 이에 본 논문은 이 지점에서 학문적 기여를 할 수 있을 것이라고 생각한다.

2). 중국과 대만 간의 절충 과정

중국과 대만 간에는 대만의 주권과 외교 활동에 대한 근본적인 인식 차이가 존재하므로 이를 둘러싼 대만과 중국의 경쟁은 끊임없이 발생했다. 보통 경쟁에 있어서 이기는 자가 있고 지는 자가 존재한다. 이에 학자들은 양안 경쟁 또는 양안 게임에서 어떤 과정이 전개됐는가, 즉 양안의 '절충(negotiation) 과정'을 위주로 연구를 시작했다. Lewicki와 Litterer(1985)는 협상이 복잡한 절충 과정이라고 지적했다. Lewicki와 Litterer의 연구 결과에 따르면 우선 상황(situation) 구조, 즉 외부 환경이 협상 결과에 작용한다. 그 다음은 협상 과정에서 쓰는 수단은 협상 과정에 작용한다. 연구에 의하면 협상 과정이란 협상 당사자들이 상대방의 최저선을 통찰하고 자기의 힘으로 상대방을 설득함으로써 상대방의 인식을 바꾸는 단계이다. 이러한 과정(process)의 발생은 협상 당사자 간에 상호 신뢰 여부와 신뢰의 정도에 달려 있다. 협상 전문가들은 이와 같은 요소들이 구성된 맥락에서 교착 상태 또는 갈등을 해결하려고 노력한다²⁾. 양안 게임을 다루는 연구들에서는 보통 협상과 관련된 다중 이론 모델을 통해 분석했다. 이 가운데 가장 유명한 이론 모델은 퍼트남(Robert D. Putnam)의 이론이다.

국제회의에서 협상 당사자들은 기타 당사자가 합의 결과에 대한 내부 압력을 받는 것을 알고 상대방에게 과도한 압력을 가하는 것은 무의미한 일이라고 인식된다. 이로써 국가 대표자들은 서로에게 양보하고 모두 수용할 수 있는 합의가 이루어질 수 있게 만든다. 이러한 과정을 통찰한 퍼트남은 1988년 <외교와 정치: 양면 게임의 논리(Diplomacy and Domestic politics: The logic of two-level games)>를 저술하였다. 위 연구는 협상 과정에 대한 이론을 세우고 이를 체계적으로 논의하였다. 이론에 따르면 국가 간 협상이 '국제적 차원'과 '국내적 차원'으로 나눌 수 있다고 주장하였다.

'국내적 차원'이란 협상이 시작되기 전에 협상 당사자들이 먼저 국내 상황을 고려하여 협상 공간, 즉 윈셋(win-set)을 설정하는 것이다.

2) Roy J. Lewicki, Joseph A. Litterer : *Negotiation*. Homewood, (Richard D. Irwin, 1985), pp. 42-44

협상에서 발생할 수 있는 위협과 가능한 기회를 분석함으로써 협상 당사자는 협상의 기본 원칙을 세우고 협상 중의 이익의 획득을 바란다. 정치 체제와 무관하게, 모든 정책 결정자들이 선거를 통해 유권자의 지지를 얻어야 권력을 공고히 다질 수 있으므로 유권자들이 합의에 마땅하지 않으면 그들은 협의 수립과 집행에 간섭하기 위해 이익집단과 정당 및 민족들과 연합하여 정부에 압력을 행사할 가능성이 크다. 위 결과 중의 하나로 정책 결정자의 소속 정당도 유권자들의 선거 또는 기타 수단을 통해 교체될 수 있다. 따라서 협상 당사자들은 국내 상황을 고려해야 한다. 이와 함께 '국내적 차원'의 두 번째 의미로 정책 결정자는 다른 국가와 협상할 때 상대국이 자국의 제안을 수락하는지 여부를 고려하는 것 외에도 합의가 달성된 후 국내 유권자가 국제 협상에서 체결한 임시 합의를 받아들일 것인지에 대한 여부도 고려해야 한다. 퍼트남의 이론에 따르면 유권자가 수용할 수 있는 협상 범위가 클수록 국제 협상에서 합의에 도달할 가능성이 커진다.

'국제적 차원'은 전통적으로 협상 당사자들이 테이블 앞에 앉아서 협상하는 과정이다. 국제 차원의 협상 과정 중에 여러 요소가 작용하는데 국제적 협상의 시공간 배경, 협상자의 협상 전략과 기술, 및 협상 대표의 국제적 명성과 영향력 등이 있다. 협상 당사자가 국내 차원에서 도출한 윈셋(win-set)으로 국제 협상 회의에서 기타 당사자와 협상한다. 협상 당사자들의 윈셋(win-set) 간 중첩된 부분이 클수록 협상 합의에 도달할 가능성이 커진다. 즉 '국제적 차원'의 협상 과정은 협상 당사자들이 협상을 통해 임시 합의를 이뤄내는 과정이며, '국내적 차원'의 협상 과정은 사전에 국내 선호도에 의해 자국의 협상 공간을 설정하는 과정 및 다른 국가와 임시 합의가 이루어진 후, 임시 합의가 국내에 전달되는 과정이다.

국내 차원에서 내부 의견을 통합하는 과정은 복잡하며 통합의 결과는 윈셋의 범위에 작용한다. 내부 의견의 차이가 많으면 많을수록 윈셋의 범위가 유연해진다. 윈셋의 범위가 유연해지면 협상 상대와의 윈셋과 교차할 가능성이 커지며 최종 합의가 이루어질 가능성도 커진다.

반면, 내부 의견의 동일성이 높아지면 원샷의 유연성이 낮아져 상대방의 원샷과 겹칠 기회도 줄어들며 합의를 달성하는 가능성이 제한된다.

한편, 국제적 차원에서 정책 결정자는 상대방이 받아들일 수 있는 최소의 이익을 주는 것을 원하며 동시에 달성된 합의가 국내 유권자의 인정을 확보하길 원한다. 정책 결정자는 협상 결과에 만족하지 않아 상대방의 양보를 원할 경우, 그는 국내의 반대가 너무 강하다는 이유로 상대방을 양보하게 압박한다. 반면, 정책 결정자들은 협상 결과에 만족하나 국내 유권자들의 반대를 직면할 경우 국내 유권자들에게 이러한 합의 결과가 이미 최선의 결과이며 국제 압력으로 인해 이러한 결과를 받아들일 수밖에 없다고 알린다. 협상 결과에 대해 정책 결정자는 특정 우호 정책을 통해 다른 나라의 유권자들에 영향을 줌으로써 타국 정부에 압력을 가하여 자국에게 가장 유리한 협상 결과를 이끌어오기도 한다.

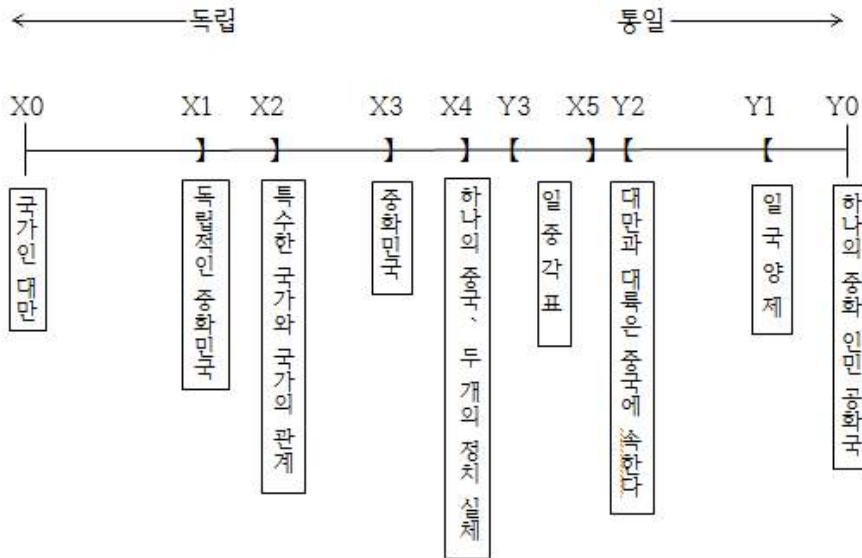
기존 연구에서 천수이벤 시기를 고찰한 연구들 중 Young Chul Cho, Mun Suk Ahn,(2017), T. Y. Wang, Wei-Chin Lee, Ching-Hsin Yu(2011)는 대만 민심(民心)의 변화 추세를 지적하고 이런 변화가 중국과 대만 관계에 작용하는 역할을 강조했다.

Chenghong Li(2005)는 대만의 독립 정책에 대한 천수이벤 정부의 태도 변화가 생기는 이유를 탐구했다. 연구의 결과에 따르면 대만의 對 중국 정책의 수립 과정에 있어서 중국, 대만의 야당, 특히 천수이벤의 정치 경쟁자들인 국민당(KMT), 인민군(PPP), 신당(NP), 그리고 민주진보당의 내부 경쟁자들이 천수이벤 취임 전과 취임 후의 對 중국 전략 변화에 영향을 미쳤다고 주장하였다. 결과로 내부와 외부적인 압력을 받아 천수이벤은 온건한 방식으로 독립/통일 문제에 대한 그의 태도와 정책을 수정하려고 했다. 최종적으로 민감하고 고도로 정치화된 양안 이슈를 대처하기 위해 천수이벤 행정부는 회피적인 접근 방식을 선택하게 되었다.

Chih-chung Chang(2002)의 연구는 양안 관계에 대한 중국과 대만 나름대로의 인식에서 협상 집단의 이질성, 동질성, 상이한 협상 전략까지에 걸쳐 양안의 정치 협상 성과는 오늘날만큼의 정도밖에 안 되는 이유에 대해 설명했다. 전통적인 연구와 달리, Chih-chung Chang은 중국이 분

단된 시절부터 천수이벤 시기까지 중국과 대만의 행정부별로 모두 검토했고 더구나 양면 게임 이론을 통해 동태적으로 양안 관계에 대한 중국과 대만의 인식 동향과 변화 과정을 뚜렷이 보여주었다.

<그림1-1>양안 공식권(共識圈)의 동향



출처: Chih-chung Chang(2002), Bilateral Evaluations of and Tactics in Cross-Strait Political Negotiations, 問題與研究, Vol.41, No.1, P46

Xn는 각 시기에 대만의 입장 변화 과정을 의미하고 Yn는 중국의 입장 변화 과정을 의미한다. 그러므로 Xn와 Yn가 겹치게 될 때 중국과 대만 간 공통 합의가 달성될 수 있다는 뜻이다. 즉 천수이벤 시기에 양안 간 달성된 '일중각표(一中各表)'라는 합의이다.

마잉주 시기의 양안 관계를 다루는 연구 중에 Szu-Chien Hsu(2011)는 중국과 대만이 체결한 CECA/ECFA 협정을 사례로 마잉주 시기에 양안 협상 중 대만의 장점과 한계를 분석했다. 논문에서 마잉주와 그가 속한 당인 국민당이 대만 의회 입법부에서 압도적인 지배력을 누리 경쟁자로부터 확실한 비난 위협을 받지 않았지만, 중국이 여전히 마잉주 집권기의 대만에게 유연한 입장으로 바꾸었다는 사실에 대해 의문점을 제

시했다. 제시한 의문점은 CECA/ECFA를 둘러싸서 양자 대화가 가능하다는 뜻을 중국은 먼저 표현했으며, 중국은 CECA를 ECFA로 변경한다는 마잉주의 제의를 수락했다는 점이다. 연구 결과에 따르면 중국이 양보했던 이유는 다음과 같다. 첫째, 대만 내부에 비대칭적인 정보로 인해 마잉주의 반대파들은 마잉주가 국제사회에서 중국에게 양보하는 것을 용인하지 않았기 때문이다. 민주화 수준이 높은 대만에서는 모든 정부의 소식이 뉴스에 보도되기 때문에 중국 측에서도 이와 같은 대만의 여론을 잘 알 수 있었다. 마잉주는 대만 내부의 반대 여론을 가지고 중국과 성공적으로 협상했다. 둘째, 마잉주가 취임했을 때 대만의 경제가 세계금융위기의 영향을 크게 받았기 때문이다. 대만의 경제력이 회복되지 못하면 대만 다음 임기의 총통이 다시 민주진보당의 손에 되돌아갈 것을 걱정했던 중국은 협상원석을 크게 정했다. 대만이 ECFA의 결과를 자신의 승리로 보지만 저자는 대만에게 한계가 기회와 동시에 존재한다고 지적했다. 저자는 1) 만약 민주진보당도 중국과 경제 협력을 시작한다면 중국의 시각에서 국민당의 장점이 없어지고 나중에 국민당이 여당이 되더라도 중국의 양보 가능성이 크지 않을 것이라는 점, 2) 국민당은 대만에서의 지위가 높아지면 나중에 국민당이 집권하더라도 중국의 양보 가능성이 크지 않을 것이며, 3) 중국에 대한 대만의 경제의존도가 높아지면 중국의 양보 가능성도 낮아진다고 주장했다.

Szu-Chien Hsu의 연구와 비슷한 주제를 다루는 연구 중 흥미로운 연구가 존재한다. Cal Clarkfand, Alexander C. Tan(2011)의 연구에서 양안 게임 중 4개의 역설(paradox)을 지적했다. 제시된 4가지 역설은 1) 중국이 1996년에 통일을 위해 한 공격적인 행동에 대해 대만에서 중국을 두려워하는 대신에 오히려 역효과가 초래되었다, 2) 정당의 교체는 대만에서 이데올로기의 대립(polarization)을 가져왔다. 하지만 대립되었음에도 불구하고 분기의 발생이 오히려 적어졌다, 3) 마잉주가 국민당 출신이기 때문에 중국과의 경제적인 협력을 적극적으로 추진했다. 대만에서 이로써 대만이 팔릴 것이라고 생각하지만 데이터에 의하면 천수이볜 시기에 중국과의 경제 협력이 더욱 강했다고 나왔다, 그리고 4) 마잉주 행정부 초기에

양안 관계의 안정은 앞날의 안정을 의미하지 않는다는 것이다.

Wenger, Josh, Chen, Ming-tong(2017)는 양안 관계 인식에 대한 국내 선호가 양안 간 공식적인 협상 과정을 전개하는 여부에 영향을 미친다고 인지한다. 이에 위 연구는 중국과 대만의 싱크 탱크, 대만의 정치 집단 및 민간인을 대상으로 여론조사를 진행하였고, 조사의 결과 마잉주시기에 양안 간 협상이 이뤄질 가능성이 아주 낮다고 도출되었다. 쌍방이 양안 관계 인식에 있어서 공감되는 부분이 없기 때문이다. 이 외에도 조사를 통해 도출된 결론 또한 유의미하다.

하지만 반대로 대다수 대만 학자는 마잉주시기에 중국과 대만의 협상 분위기가 아주 좋다는 판단을 내렸다. Yi-xi Shi(2018)는 마잉주가 대만 총통으로 당선된 후 양안관계가 완화된 양상이 나타났다고 봤다. Shi의 연구에서는 양자 게임 이론을 통해 국민의 선호가 정부 외교 전략에 미치는 영향을 분석했다. 또한 연구에서는 대만 국민들이 대륙의 내부 정치 상황의 변화에 따라 투표를 조절하는 경향이 있다고 지적했다. 주목할 만 한 결론 중의 하나는 정책 선호에 있어서 대만과 중국의 정책이 일치된 방향으로 가게 되면, 예를 들어서 양자가 모두 대만의 주권 문제에 집중하게 되면, 양안 간에 갈등이 생길 가능성이 크다. 반면에 특정한 시기에 양자의 관심사가 다르면 교착 상태 또는 갈등이 생기겠지만 모두에게 유리한 이득, 즉 윈윈(win-win) 결과가 오히려 확보된다. 그리고 대만의 민간 의사 및 중국 고위관료의 인식 변화가 생길 때 양자가 모두 양보하는 양상이 나오지만 양자가 어디까지 후퇴할지는 양자의 선호도가 얼마나 바뀌었는지의 영향을 받는다. 연구에서는 시점, 균형점 및 이상점(理想點)으로 중국과 대만의 동태적인 절충 과정을 설명했다(Lin Ji-wen, 2000; Wu xiuguang, Shi yixi, 2009). 하지만 이런 모델은 중국과 대만이 서로 상대방의 입장, 선호 및 선호의 변화를 잘 아는 전제 하에만 작동된다. 현실 세계에서 양자가 서로의 입장과 선호의 변화를 잘 모를 수도 있기 때문에 정보가 비대칭적일 수밖에 없어 모델의 적용이 안 될 수도 있다. 이 외에 양안 간 오해가 생길 수도 있고 특히 대만 민간에서 사실에 대한 착각으로 인해 잘못된 판단도 내릴 수 있어 잘못된 결과가 나올 수도 있다.

차이잉원(蔡英文) 시기를 다루는 연구는 그다지 많지가 않다. Wang, Zhin-Sheng(2016)는 차이잉원이 취임된 후 양안의 상호작용을 분석했다. 연구에 의하면 차이잉원에게는 '92공식'을 돌파하는 것이 '죄수의 딜레마'이다. 반면에 중국에게는 '92공식'을 고수하는 것이 '겉쟁이 게임'이다. 양자가 인식되는 게임이 다르기 때문에 양안 간 합의를 달성하기가 어려웠다. 2016, 2017년 차이잉원이 예전과 다른 행동과 對 중국 전략을 채택했던 이유는 차이잉원이 '죄수의 딜레마'를 대처하기 위해서이다. '죄수의 딜레마' 이론에 의하면 딜레마를 깨는 방식은 전략적 행동(strategic moves)을 통해 상대방의 배신을 방지하는 것이다. 전략적 행동이란 보증(promise), 위협(threat), 약속(commitment)등 수단이 있다. 차이잉원은 보증과 약속을 통해 '92공식'을 도전하려던 것이었다. 연구의 막바지에 저자는 양안의 미래, '92공식'을 고수할 수 있을지의 여부를 결정하는 관건은 여전히 중국에게 달려 있다고 강조했다. 양안 관계에 있어서 중국이 우위를 차지하고 있기 때문에 차이잉원 시기 양안 간의 상호 신뢰가 부족할 때 중국이 먼저 호의를 표시해야 한다고 주장했다.

양안 게임을 다루는 연구들은 주로 양안 관계, 독립이나 통일에 대한 양안의 인식을 중점으로 이루어졌다. 이러한 연구들은 양안 인식의 변화를 지표로 설정해 분석하지 못하였다는 점에서 양안 관계가 지니는 동태성을 설명하지 못했다. 일부의 연구에서는 다수의 이론을 설명했으나 이론을 기실에 적용하는 부분이 명확하게 설명해주지 않았다. 또한 양안 관계, 특히 대만의 국제기구 내 지위 변동에 대한 사례연구는 거의 찾아볼 수 없었다. 이에 본 논문은 그 지점에서 학문적 기여를 할 수 있을 것이다.

3. 연구초점

서술한 선행연구의 한계를 보완하기 위해 본 연구는 전반적인 흐름에서 정부 간 국제기구라는 특정 공간 내 연구를 진행하며, 세 가지 방향으로 연구하고자 한다.

첫째, 정부 간 국제기구 내 중국과 대만, 특히 중국은 대만의 가입

에 대해 어떻게 대응, 처리했는지를 밝히고자 한다. 기존 연구들도 해당 특정 공간 내의 양안 관계를 연구한 바 있었으나 해당 연구들은 기구의 참여가 중국이나 대만에게 가져오는 이득, 기구 참여를 위한 대만의 정책 조정에 대한 내용에만 그쳐있다. 또한 기존 연구들은 정부 간 국제기구의 참여 과정에 있어서 중국과 대만 간에 경쟁이 생겼다는 사실을 인정했지만 이런 경쟁을 해결하기 위한 절충, 협상 과정을 고려하여 구성되는 측면을 설명하지 못한 한계를 가지고 있다. 따라서 본 연구는 중국과 대만의 국내정치 행위자 간의 동학과 중국과 대만 간의 상호작용을 통해서 대만의 정부 간 국제기구 활동 공간에 대한 대응이 도출되는 과정을 밝히고자 한다.

둘째, 대만의 정부 간 국제기구 참여 문제의 해결 과정에서 중국과 대만의 외교 정책 결정이 어떻게 상호작용하여 타협점에 이르게 되는지를 밝히고자 한다. 앞서 서술하였듯이 대다수 기존 연구들은 대만과 중국의 관계를 동태적으로 살펴보려 했지만 양안 관계를 구체적인 지표로 잡지 못 했기 때문에 설명하기가 어려웠다. 따라서 본 연구는 정부 간 국제기구에 대만의 활동 이슈를 둘러싼 중국과 대만의 외교정책결정이 어떻게 상호작용하여 결과에 영향을 끼쳤는지를 분석하고자 한다.

셋째, 기존의 양면게임 이론을 통해 대만과 중국의 협상 과정에서 대만이 쓸 만한 협상 수단, 즉 국내 요소를 제시하고자 한다. 보편적으로 중국과 대만의 경쟁에 있어서 중국의 압도적인 파급력으로 인해 대만이 필연적으로 지는 편이라고 인식된다. 하지만 현재 국제사회에서 양안 간의 경쟁은 결국 영합게임이 아니며 현재의 대만은 여전히 일정한 국제 공간이 확보되어 있다. 그러므로 본 논문은 대만이 왜 일정한 국제 공간이 확보될 수 있는가를 퍼트남의 윈셋(win-set)³⁾을 통해 보여주고자 한다.

4. 연구방법

본 연구는 정부 간 국제기구에서 대만과 중국의 절충 사례에 대한

3) 본 논문에서 윈셋(win-set)의 정의는 퍼트남의 양면게임에서의 윈셋의 정의를 따른다. 이는 특정한 안에 비해서 선호되는 대안들의 집합이 아니라 국내정치적으로 다수의 승인을 받을 수 있는 안들의 집합을 의미한다. (퍼트남 연구 각주 필요)

자료를 수집하고 이를 분석함으로써 중국의 대만 정책 결정 과정에 있어서 대만이라는 요소가 작동되어 있음을 밝히는 것을 목표로 한다. 더불어 복수의 독립 변수를 설정하고 각각의 독립변수가 종속변수에 미치는 영향의 정도를 수량적으로 측정하고자 한다. 따라서 본 연구가 채택하는 주된 연구방법은 정량적 방법 혹은 다수의 사례에 대한 실증분석이다. 이를 통해 정부 간 국제기구에서 중국이 대만에 대한 양보를 견인하는 이유를 살펴볼 것이다.

하지만 통계적인 방법만 쓰는 것은 사건의 변화 및 발전에 대한 이해에 있어서 부족할 수 있으므로 이 점을 보완하기 위해 질적인 연구방법도 함께 쓸 것이다. 본 연구에서는 자료 분석 및 문헌연구방법을 사용할 것이며, 사료 분석을 통해 WHO에서 대만의 가입 및 국제 명칭 문제, 즉 대만 지위에 대한 중국과 대만의 협상 과정의 사실관계를 확인하며 협상 결과에 영향을 미치는 변수들의 영향력을 살펴본다. 또한, 문서연구 방법을 활용하여 1차, 2차 자료들을 토대로 협상 과정 중 중국과 대만의 입장 변화를 살펴보려고 한다.

WHO 사례가 선정된 이유는 WHO가 유엔 하속 전문 기구이기 때문이다. 대만이 유엔에서 회원국으로서 활동할 수 있는 것은 대만이 주권 국가로 인정받는 것을 의미한다. 그러므로 유엔에 가입하는 것은 대만에게 1990년대 이래 가장 큰 목표가 되었다. 하지만 대만은 중국의 개입으로 인해 유엔에 가입이 결코 쉬운 것이 아니라고 알고 있다. 이에 대만은 먼저 유엔 하속 전문 기구에 가입하는 것을 유엔에 가입의 첫 단계로 삼았다. 국가만 가입할 수 있는 것으로 규정되는 세계보건기구는 대만이 가입한 대다수 기구와 달리 대만에게 정치적 의미를 가지는 기구이다. 그러므로 WHO에서 대만과 중국의 경쟁은 대만이 중국과 공동 가입하는 모든 정부 간 국제기구에서의 경쟁 중 가장 심한 경쟁 사례로 간주할 수 있다.

5. 논문의 구성

제2장에서 정부 간 국제기구라는 특정 공간에 입각하여 전반적으로 대만의 지위를 반영하는 정부 간 국제기구 참여도와 국제 명칭의 분포를

검토함으로써 대만의 국제 생존 상황을 살펴볼 것이다. 중국에게는 대만의 국제 활동 공간 문제가 예민한 정치적 문제이며 대만의 국제기구 참여에 있어선 중국은 끼어들기 마련이다. 그러므로 전반적으로 대만의 참여도를 비교함으로써 대만의 국제기구 가입에 대한 중국의 태도 변화가 생겼는지를 확인하고자 한다. 대만의 국제 명칭에 있어서 중국의 개입으로 인해 대만의 국제 명칭은 4개가 있다. 제2장에서는 또한 대만의 국제 명칭이 가지는 주권의 함의를 살펴보고자 한다. 4개의 국제 명칭이 가지는 주권의 뜻들이 다르므로 이를 중국의 태도 변화를 측정하는 지표로 할 것이다.

제3장에서는 기존 이론을 바탕으로 "정부 간 국제기구에서 대만에 대한 중국의 태도 변화를 견인하는 이유는 무엇인지"라는 질문에 대한 학계 내 3가지 주장을 검토하고 정리할 것이다. 그 다음에는 대만 외무성과 중국 외교부의 공식 데이터의 3가지 주장을 경험적으로 검증하고자 한다.

제4장에서는 세계보건기구(WHO)의 주요 사례로 세계보건기구에서 대만의 가입 및 명칭 문제를 둘러싼 중국의 태도 변화를 베트남의 원셋으로 살펴보고 제3장에서 제시했던 주장을 자세히 검토해 보고자 한다.

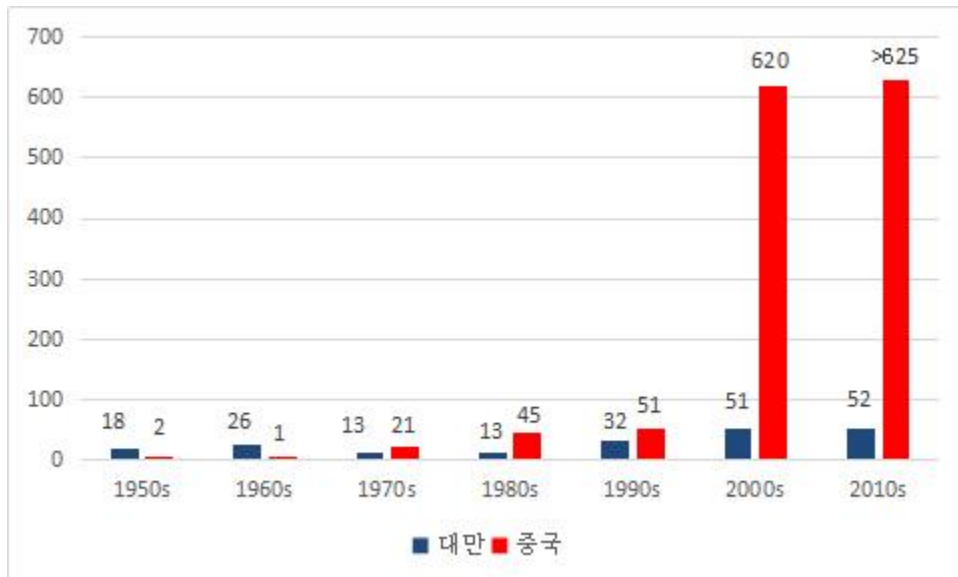
II. 국제기구에서 대만의 지위와 명칭

본 장에서는 정부 간 국제기구에서 대만의 생존 및 지위 상황을 보여주고자 한다. 첫 번째 부분에서는 정부 간 국제기구에서 중국과 대만의 상호작용 관계를 소개할 것이다. 이어서 대만의 기구 참여를 깊이 살펴볼 것인데 본 논문의 핵심 연구 대상인 대만의 지위, 즉 대만의 4 가지 국제 명칭(명칭의 주권 함의, 사용 상황 분포)을 중심으로 검토하려 한다.

1. 정부 간 국제기구에서 대만의 지위

1895년에 대만은 일본의 식민지가 되었다. 2차 대전에서 일본이 패배하자 대만은 중국 공식 정부로 반환되어 1945년, 대만은 중국을 대표했던 중화민국의 영토가 되었다. 1949년 국공내전에서 마오쩌둥의 중국 공산당에 패배한 장제스는 150여만 명의 군인과 그의 추종자들과 함께 대만으로 탈출했다. 이로써 중화민국 정부는 대만으로 이전하게 되며 대만은 장제스 정부에게 남은 유일한 영토였다. 당시 중국 내 모든 사람들이 대만을 중국의 일부라고 생각했으므로, 정치적 논쟁은 그저 장제스를 위시한 국민당 정부와 마오쩌둥을 위시한 공산당 정부 중에서 누가 중국을 대표하는 정당하고 합법적인 정권인지에 대해서만 펼쳐졌다. 50년대에는 양안 간 합법성 논쟁을 둘러싸고 군사 충돌이 빈번히 벌어졌다. 60년대에 와서야 국제무대에서 주권에 대한 양안 간 외교적 경쟁이 본격화되었다. 국제기구에서 양측은 상대방의 정치적 정당성을 부인하면서 자신만을 중국의 유일한 합법정부로 인정하도록 국제사회에 압력을 가했다. 하지만 60년대 대만은 유엔의 창립회원국이자 안전보장이사회 상임이사국으로서 국제적 위상이 튼튼하였고 중화인민공화국의 정당성을 인정하도록 하는 중국의 노력은 거의 실패했다. 아래의 그림을 통해 각 시기 정부 간 국제기구에서 중국과 대만의 가입 상황을 비교하고, 그 다음 중국과 대만의 가입 편차가 생긴 이유를 설명하고자 한다.

<그림2-1> 국제기구에서 중국과 대만의 회원자격 변화(연대별)



注:데이터는 필자가 중국, 대만 기사 및 국제 협회 연합(UIA, Union of International Association)에서 발표된 자료를 참고로 정리함.⁴⁾

<그림2-1>을 보면 중국이 20세기 70년대 전까지 정부 간 국제기구에 가입을 거의 하지 않았다고 볼 수 있다. 이는 당시에 대만의 가입 상황과 비교해보면 차이가 명확하다. 70년대 이전에 대만이 가입한 정부 간 국제기구는 26개였지만, 중국이 가입한 기구는 하나밖에 없었다. 그러나 70년대 말에 오면 중국이 가입한 정부 간 국제기구는 21개로 증가되며, 대만이 가입한 기구는 13개로 감소되었다. 이에 따라 70년대는 중국이 대만을 추월하는 시기로 간주할 수 있다. 80년대부터 중국의 정부 간 국제기구 가입 수가 대만보다 훨씬 많아졌을 뿐만 아니라, 적극적으로 국제기구에 가입하는 모습이 보인다. 대만이 중국만큼 국제기구에서 활동하지 못했지만 80년대부터 대만의 정부 간 국제기구 가입 수가 늘리고 있다는 것도 사실이다.

4) 필자는 2018년 본 논문을 쓰기 때문에 2020년까지의 전체 데이터를 수집하기가 어려웠다. 하지만 2020년까지 중국이 가입한 정부 간 국제기구의 수치가 620개를 초과할 것은 확실하다.

이에 '50, 60년대에 중국은 왜 국제사회에 진출하지 못 했는가'라는 첫 번째 질문이 생긴다. 이처럼 중국의 국제기구 참여가 대만보다 저조했던 이유는 두 가지가 있다. 첫 번째 이유는 50, 60년대 중국의 국력이 대만에 비해 많이 뒤떨어져 있었다는 점이다. 기실 50년대부터 중국은 중화민국을 대신해 유엔에 들어가려 했지만, 1960년대까지 중국의 노력은 성공하지 못했다. 이미 1920년대부터 장제스가 지도하는 국민당 정부는 중국 공식 정부의 자격으로 중국을 대표해서 각 국제기구와 국제조약에 가입했고 20여 년 동안 국제사회에서 적극적으로 활동하고 있었기 때문이다. 1949년 장제스는 국공내전에서 패배해 대만으로 퇴각한 후에도 여전히 '광복대륙'을 목표로 했다. 장제스는 대륙으로 다시 진출하려고 복건성(福建省) 근처에 중국 대륙과 포격전을 빈번히 전개했다. 장제스가 임명한 대만성 주석인 친청(진성, 陳誠)은 1949년 대북(臺北)에서 대만을 '광복대륙'을 위한 '반공 기지'로 선포했다⁵⁾. 이로써 당시 국제사회에서 대부분 국가들은 국민당이 중국을 통치하는 정치적 권력을 다시 획득할 수 있다고 생각했다. 장제스 정부가 중국을 대표하는 유일한 합법 정부라고 인식하는 세상에서 중국 공산당은 국제적으로 정당성을 인정받지 못했다. 자연스럽게 중국의 국제기구 참여도는 대만에 비해 한참 뒤떨어질 수밖에 없었다. 이는 친교 국가 수에서도 나타나는데, 1968년 대만과 외교관계를 맺은 국가 수는 총 64개였고, 중국과 외교관계를 맺은 국가 수는 총 45개였다.

두 번째 이유는 냉전 때문이었다. 2차 대전 후의 세계 질서는 미국과 소련 간의 냉전 체계로 바뀌었다. 1949년부터 중국은 이데올로기의 영향으로 소련을 위시한 사회주의 진영에 들어갔다. 동시에 중국은 자본주의 국가를 적대하는 '일변도(一邊倒)' 외교 방침을 채택했다. 이로 인해 중국은 미국을 비롯한 진영으로부터 봉쇄와 고립을 당했다. 그 결과 중국은 오랫동안 유엔체제에서 배제될 수밖에 없었다. 아울러 중국도 국제사회의 중요한 국제기구들을 서양 국가가 타국의 주권과 내정에 간섭하기 위해 조

5) 南京大学台湾研究所(编), 『海峡两岸关系日志(1949-1998)』, (九州图书出版社. 1949). pp.35

작하는 도구라고 간주하며 백안시했다. 예를 들어 중국은 유엔을 미국이 세계를 통치하는 기구라고 인식했다 또한 중국은 대만이 자리 잡은 유엔을 적이라고 인식했기 때문에 건국 초기에 유엔에 가입하는 문제를 크게 신경 쓰지 않았다. 이상의 이유로 인해 50년대와 60년대에 중국은 거의 모든 국제기구와 연계를 차단한 상태였고 당시 중국이 가입한 기구는 주로 사회주의 진영 내부에서 성립된 지역적, 기능적 국제기구였다. 하지만 세계적으로 주요한 정부 간 국제기구는 서양 국가가 만들었기 때문에 중국은 대부분 이런 기구들에 가입하지 못하였다.

그렇다면, 왜 70년대부터 중국이 대만을 추월하기 시작했는가? 1971년 중국이 유엔에 성공적으로 가입한 것이 가장 큰 원인이라고 볼 수 있다. 50년대 후반기부터 중국은 소련과의 관계가 악화되면서 유엔 가입을 신청하기 시작했다. 그러나 이 시기는 장제스 정부가 국제사회에서 상대적 우위를 가지고 있었기 때문에 중국의 가입 신청은 계속 받아들여지지 않았다. 60년대 후반기에 들어서 중국은 중국의 상품시장이 타국에 잠재적인 경제 이득을 가져올 수 있다는 점을 이용하여 캐나다를 시작으로 서구 국가들을 하나씩 설득하기 시작했다⁶⁾. 마침내 1971년 제26차 유엔 총회에서 중국은 대다수 국가의 지지를 얻어 대만을 대신하여 중국의 대표권을 확보하게 되었다. 1971년에 통과된 <유엔에서 중화인민공화국이 가지는 합법적 권리의 회복> 결의안은 '양안 간 정통성, 합법성 경쟁에서 중국의 결정적인 승리'⁷⁾로 표기된다. 그 후에 대만과 외교 관계를 맺은 국가 수는 1971년 64개에서 1975년 26개로 감소하였다. 1979년에는 대만과 외교 관계를 맺은 국가가 22개국밖에 남지 않았다⁸⁾. 유엔에서 대표권을 확보한 중국은 이 제2058호 결의안을 가지고 대만이 주권 국가로서 정부 간 국제기구에 가입할 자격이 없다고 주장하며 대만을 유엔 산하 기구에

6) Department of State Washington, 『Foreign Relations of the United States(1969-1972)』, No.348-353, pp.1120-1189

7) Wang, Dustin Kuan-Hsiung, "Taiwan's Participation in Regional Fisheries Management Organizations and the Conceptual Revolution on Fishing Entity: The Case of the IATTC", *Ocean Development & International Law*, 2006. Vol.37 No.2. pp.175.

8) 부록 외교표 참조

서 쫓아내려고 애썼다. 이것이 70년대 전후로 중국의 국제기구 참여도가 대만의 참여도를 능가하게 된 이유다. 종합하면 70년대까지 정부 간 국제기구에서 벌어진 중국과 대만의 지위 경쟁은 둘 중 하나만 생존하는 상호 배척의 모습을 보여준다고 할 수 있다.

1970년대 후반기에 들어서 중국과 대만 모두에서 국내 정치적으로 큰 변화가 있었다. 중국은 마오쩌둥 사후 덩샤오핑이 집권하면서 개혁개방 정책을 추진하기 시작했다. 개혁개방을 통해 체계적인 정책결정 구조가 도입되면서, 대만에 대한 중국의 접근방식은 종래의 강경한 태도를 완화하여 좀 더 실용적으로 변화했다. 20세기 중국의 對 대만 전략은 50년대 ‘무력해방’ 전략에서 1979년 ‘평화통일’ 전략으로 전환되었다. 그 뒤로 중국은 대만 이슈에 대해 ‘일국양제(一國兩制)’ 모델을 제시했다. 1975년 장제스 사후 대만에서는 장제스의 아들인 장징궈(장경국, 蔣經國)가 집권했다. 장징궈는 1980년대부터 대만 본토화(本土化)와 민주화 정책을 추진했다⁹⁾. 그 결과 1986년부터 대만에서 국민당은 민주진보당을 더 이상 탄압하지 않는 태도를 취하고, 1987년에 계엄령¹⁰⁾을 완전히 해제했다. 이로써 1991년 대만에서는 공산 반란에 대한 진압 운동 시기가 완전히 끝났다.

<그림2-1>를 보면 1980년까지 중국이 가입한 정부 간 국제기구는 45개이고, 대만이 가입한 기구는 13개 밖에 없었다. 대만이 가입한 13개의 국제기구 중에서는 중국과 함께 참여하고 있었던 아시아 개발 은행(Asia Development Bank, ADB)과 국제 형사 경찰 기구(International Criminal Police Organization, INTERPOL)를 제외하면, 나머지는 규모가 작고 국제적인 영향력도 별로 크지 않았다. 비록 대만이 중국보다 먼저 아시아 개발 은행과 국제 형사 경찰 기구에 가입했지만, 중국이 두 국제기구에 가입하자 대만의 지위(status)는 낮아졌다. 아시아 개발 은행의 경우에 원래 대만은 ‘중화민국(Republic of China)’으로 불렸지만, 중국이 가입하고 나서 ‘중국 타이베이(Taipei, China)’로 격하되었다. 마찬가지로 국

9) 赵景文, 『台湾命运』, (中信出版社. 2010), pp.24-25

10) 계엄령(戒嚴令)은 중화민국 대만성 정부 주석이자 대만성 경비 총사령 신청이 1949년 5월 19일에 반포한 법령이다. 계엄령은 대만이 대륙부터 중공의 침투를 막기 위해 대만에 대한 봉쇄 정책이다.

제 형사 경찰 기구에서도 대만의 명칭은 '중화민국(ROC)'에서 '중국 타이완(Taiwan, China)'으로 변경되었다. 그때까지만 해도 중국은 대만과 함께 동일한 국제기구에서 활동할 생각이 없었다. 그러나 80년대 중국의 지리적 중요성과 대만의 뛰어난 경제력으로 인해 계속해서 대만과 중국 중에서 어느 한 쪽을 완전히 배제하자는 국제사회의 일반적인 합의가 형성되지 않았다. 그러자 중국은 부득이하게 정부 간 국제기구에서 대만과 공동으로 참여하는 것을 용납할 수밖에 없었고 이를 대응하기 위해 중국은 대신에 대만의 국제 명칭을 변경시키는 것을 시도했다¹¹⁾.

90년대 이후 총통 교체와 함께 대만의 정부 간 국제기구 전략이 많이 달라지면서 대만의 정부 간 국제기구 참여 상황에서도 예전과 다른 양상이 나타나기 시작했다. 이와 함께 90년대 이후 대만이 가입하는 정부 간 국제기구의 수는 왜 점차 늘어갈 수 있었는가를 보고자 한다. 1980년대 후반기 장징궈의 뒤를 이어 대만 총통에 취임한 리덩후이(李登輝)는 예전과 다른 새롭게 '무실외교(務實外交)'를 기본 방침으로 내세웠다. 무실외교란 대만이 국가의 자존심을 지키기 위한 지위와 명분을 추구하기보다 국익을 보장하기 위해서 실질적인 의사결정 과정에 참여해야 한다는 정책이다. 1989년, 대만은 국제 분야에서 '하나의 중국, 두 개의 정부' 또는 '하나의 중국, 두 개의 정치 단체'라는 공동대표 모델을 제안했다. 1994년 7월 대만에서 출간된 '대만해협 양안 관계(台海兩岸關係)'라는 백서는 독일 모델을 언급했다. "동독과 서독의 경험은 국제사회에서 분단된 국가의 두 반쪽이 공동으로 참여하는 것이 통일에 대한 전망을 손상시키는 게 결코 아니라고 보여주었다. 사실 공동의 참여는 긴장을 완화시키고 통일에 유리한 조건을 조성하며, 또한 국민 전체의 이익을 보호해주는 효과를 가져올 수 있다."

정부 간 국제기구 참여는 대만이 외교적 고립을 벗어나서 자신의 국제적 지위를 높이고 정치적 위상을 확고하게 만들기 위한 전략의 핵심이 되었다. 대만은 정부 간 국제기구에서 참관원(observer) 활동 및 재정적 기여를 통해 타국과 접촉하면서 국제 네트워크를 구축하는 등 국제기구

11) 다음 절(중국 타이베이) 참조.

참여의 파급효과를 기대했다.

2002년 7월 21일에 대만의 외교적 동맹이었던 나우루가 대만과 외교 관계를 끊고 중국과 공식적인 외교관계를 맺었다. 그날은 천수이벤(진수편, 陳水扁)이 대만 민주화를 목표로 하는 민주진보당의 주석이 된 날이었다. 대만 대륙 위원회 차관인 천밍통(진명통, 陳明通)(Interviewer 2011)은 이로써 전환점(turning point)이 왔다고 발표했다. 천수이벤 총통은 대만의 국제 인지도를 높이기 위해 능동적(proactive) 접근 방식을 채택했다. 8월 3일에 진 총통은 양안 간 관계를 '국가 간 관계(one country on each side)'로 규정함으로써 베이징의 외교 조치에 대응했으며, 정부 간 국제기구에서 보다 급진적인 정책을 추진하기로 결정했다. 이는 대만의 주권을 부정하는 중국의 공식 입장과 국제사회에서 대만의 활동을 억제하기 위해 자신의 국제적 영향력을 행사하겠다는 중국의 결정을 감안한 선택이었다. 대만은 중국에 흡수되는 것을 피하기 위해 독립국가로서 대만의 정치적 지위를 강조하는 것이 필수 불가결하다고 생각했다. 이 목표를 달성하기 위해 대만은 세계보건기구와 유엔을 타겟 기구로 선정했다. 결과적으로 대만의 정부 간 국제기구 정책은 훨씬 공격적으로 바뀌어 "중화민국(ROC)"대신 "대만(Taiwan)"이라는 이름으로 기구에 가입신청을 했다. 리덩후이 시기에 참관원으로서 기능적으로 참여하겠다는 신청과 달리, 2007~2008년에 대만은 유엔에 정회원으로서 가입신청을 했다.

중국은 대만의 독립 움직임을 불쾌하게 여겼다. 2005년 4월 29일 후진타오(胡錦濤) 주석은 대만 독립에 반대하는 국민당 대표 렌잔과 만났다. 이 만남은 국공합작의 성격을 갖고 있기 때문에 역사적인 회견이라고 할 수 있다. 여기서 중공과 국민당 사이에 대만에 대한 5개 항의 공식합의가 이뤄졌다. 합의에 의하면 대만의 국제 활동 참가에 대해 "양안 협상 과정이 재개된 후 대만 인민들이 우려하는 대만의 국제 활동 참여 이슈에 관한 대화가 추진될 것이다. 물론 WHO 활동에 대한 대화가 우선 진행될 것이다. 양측은 양안 문제의 궁극적인 해결을 위한 최적의 조건을 찾기 위해 손잡고 협력할 것이다(BBC News 2005)"고 밝혔다. 이로써 중국 측의 호의가 표시되었다.

마잉주(마영구, 馬英九) 시기의 대만은 국제기구에 정회원으로서 가입하여 국제적으로 인정받는 것보다 정부 간 국제기구에서의 의미 있는 참여와 국제사회에서 대만의 실질적인 존재를 입증하는 것을 더 중요하게 여겼다. 단계적 접근이 전체론적 접근보다 더 현실적이라고 생각했기 때문이었다. 따라서 외교적 인정을 추구하며 국제적으로 독립국가로서 대만의 위상을 강조하는 것이 절대적이지 않았다. 즉 대만의 지위가 중화 인민 공화국의 일부로 격하되지 않는 한 어떠한 실용적인 해결책도 고려될 수 있다는 입장이었다. 이에 대만에 대한 중국의 기본 원칙이 바뀌지 않았는데도 불구하고, 대만이 먼저 전략적으로 예전보다 유연해진 모습을 보인 것이다¹²⁾. 2008년 후진타오가 제시한 대만에 대한 6개 의견 중에서 "공정하고 합리적인 조치"라는 문구는 대만의 정부 간 국제기구 참여를 위한 실용적 모델을 고려할 가능성을 시사했다. 대만이 하나의 중국 원칙을 수용한다는 조건 하에 정부 간 국제기구 내에서 대만을 활동참여를 고려할 수 있다는 의미였다. 주의해야 할 것은 의견 중에 단지 '활동 참여'만 제시했고 대만의 회원 자격을 인정한다는 말은 하지 않았다. 이를 통해 대만 이슈에 대한 중국의 유연성에 여전히 한계가 있다는 점을 확인할 수 있다.

한편 90년대에 국제기구에서 중국과 대만의 관계를 다룰 때 중국에서 발생한 1989년 천안문 사건을 얘기하지 않을 수가 없다. 1989년 천안문 사건은 국제사회에서 중국의 이미지에 큰 타격을 가했고 중국의 국제적인 위상을 약화시켰다. 이로 인해 중국은 국제사회에서 다시 고립되었다. 천안문 사건의 효과로 국제사회에서 대만과 대만의 국제적 활동 공간 확대 요청에 대한 동정(sympathy)이 증대했다. 아울러 특정 영역에서 대만의 출중한 능력, 정부 간 국제기구 가입에 대한 대만 각 행정부의 전략도 대만이 정부 간 국제기구에 참여하는 것을 촉진시켰다.

부수적 이유들로 인해 90년대부터 대만에서 국민당과 민주진보당 간의 정권교체가 발생해도 대만이 가입하는 정부 간 국제기구의 수는 점차 늘어가고 있었던 것이다.

12)

http://www.zhongguotongcuhui.org.cn/cjh3/index/2009/tylt200903/200907/t200907_08_945917.htm (검색일: 2019년 4월 25일).

2. 정부 간 국제기구에서 대만의 국호

이 절에서는 정부 간 국제기구에서 대만의 3 가지 국호, 중국 타이베이, 중화 타이베이, 및 타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역과 그들이 가지는 함의를 정리한다.

1). 중국 타이베이(Taipei, China)

중국 타이베이라는 이름이 처음으로 사용된 기구는 아시아 개발 은행(ADB)이다. 아시아 개발은행은 아시아 태평양 지역의 정부 간 국제 금융 기구이며, 대만은 중화민국의 이름으로 아시아 개발 은행의 창립회원국이었다. 1983년 중국은 공식적으로 아시아 개발 은행에 회원가입을 신청했고, 동시에 아시아 개발 은행에서 대만을 쫓아내버리라고 요구했다. 이에 대응하기 위해 미국 의회에서 '국제 금융 기관 지원' 법안이 통과되었다. 법안 내용 중에 아시아 개발 은행과 관련된 결의안도 포함되었다. 결의안에 의하면 "아시아 개발 은행에서 정회원인 중화민국(대만)의 권리가 보장되지 못하면 미국은 아시아 개발 은행에 자금을 제공하지 않을 것"이라고 규정했다.¹³⁾ 하지만 1984년에 중국은 "두 개의 중국"이 나타나지 않기 위해 아시아 개발 은행에서 대만의 명칭을 "중국 타이베이"라는 이름으로 바꾸어야 대만의 정회원 자격을 유지시키는 것을 고려할 수 있다고 했다. 미국은 최종적으로 이에 동의했으며, 중국에게 '중국 타이베이'라는 이름이 중국의 대만 지역을 가리킨다는 것을 인정해주었다. 또한, 기구 내에는 아시아 개발 은행에서 대만의 참여 모델이 다른 국제기구에서 대만의 참여에 적용될 수 없다는 중국의 주장에도 동의했다. 같은 해 중국은 아시아 개발 은행과 양해각서를 체결했다. 이 양해각서는 중화 인민 공화국이 아시아 개발 은행에서 유일한 합법적 중국 대표자가 되며 대만이 이후 "중국 타이베이(Taipei, China)"라는 이름으로 아시아 개발 은행에 남아 있을 것으로 규정했다¹⁴⁾. 처음에 대만은 양해각서의 내용에 대한 불만

13) 谢益显, 『中国外交史 (中华人民共和国时期1979 - 1994) 』, (郑州: 河南人民出版社, 1995), pp.24; 熊志勇, 『百年中美关系史』, (世界知识出版社, 2006), pp.331

14) 王建民, "台湾参与政府组织国际的现状及两岸较量", *亚非纵横*. 2007. Vol.4. pp.56

을 표시하기 위해 3가지 태도를 채택했다. 즉 아시아 개발 은행에서 대만의 이름을 "중국 타이베이"로 변경시키는 결정에 대해 대만이 동의하지 않으며, 아시아 개발 은행의 공식 회의에 자퇴하지도, 참여하지도 않을 것이었다. 이어서 대만은 아시아 개발 은행의 1986년 및 1987년 연례 회의에 참석하지 않았다. 하지만 1988년부터 대만은 연차총회에 다시 돌아왔으며, 1989년 베이징에서 개최한 아시아 개발 은행 연차총회에도 대만 대표단을 파견했다. 그러나 매년 연례 회의에서 대만 대표단은 '중국 타이베이'로 적혀 있는 명함에 "항의 중(under protest)"이라고 붙였다¹⁵⁾. 1988년에 중국 외교부에서 "유엔 산하 기구는 대만과 접촉하면 안 되며 이 원칙은 다른 정부 간 국제기구에도 적용된다. 개별 정부 간 국제기구에서, 예컨대 아시아 개발 은행에서 중국 정부는 관련 국제기구와 협상함으로써 대만이 중국 타이베이란 명칭으로 국제기구에 가입할 수 있도록 허용했던 것이다. 그러나 이러한 처리 방식은 다만 예외적인 대책일 뿐 다른 정부 간 국제기구에서 보편적으로 적용될 수 있는 모델이 아니다"고 밝혔다.¹⁶⁾

이러한 정부 간 국제기구 내 상호작용 과정을 거쳐 대만이 최종적으로 아시아 개발 은행에 남았던 것은 미 중 간 상호타협의 결과물로서 중국의 양보덕분에 가능했다. 아시아 개발 은행은 중국과 대만이 공동 참여하게 된 최초의 정부 간 국제기구 사례이다. 다시 정리하면 아시아 개발 은행에서 중국이 애초 가장 원했던 것은 대만의 독자적인 국제 활동 공간을 없애는 것이었다. 그러므로 중국에게 최선의 결과는 대만이 정부 간 국제기구에서 참여하지 못하는 것이었다. 하지만 결국 중국은 대만이 아시아 개발 은행에서 '중국 타이베이'라는 이름을 가지고 계속 정회원으로서 활동하는 것에 수긍했다. 1970년대 이래로 중국이 정부 간 국제기구에 가입하면서 대만을 쫓아내고 싶었다는 점을 생각하면 큰 양보였다. 아시아 개발 은행의 주요 출자자인 미국은 이 기구에서 가장 큰 의결권을 가지고 있었으나, 끝내 '중화민국'이라는 대만의 이름을 양보하고 대만의 회원 자격만 보장할 수 있었다. 이런 타협점이 중국과 미국의 비밀 협상에서 도출된 결과임은 분명했다¹⁷⁾.

15) 『South China Morning Post: Hong Kong』, 2002년 5월 13일, pp.5

16) 『人民日报』, 1988년 12월 20일

대만이 중국 타이베이라는 이름에 예민했던 이유는 국제관례에 의하면 이 명칭이 홍콩, 마카오처럼 대만도 중국의 일부분, 즉 중국의 지방에 불과하다는 함의를 지니고 있었기 때문이었다. 대만이 중국 타이베이로 불린다면 이것은 대만의 영토와 주권이 완전히 중국에 속한다고 인정하는 것이다. 따라서 중국 타이베이라는 국호는 대만에게 최악의 명칭이다.

2). 중화 타이베이(Chinese Taipei)

중화 타이베이라는 이름이 처음으로 사용된 정부 간 국제기구에는 아시아태평양 경제 협력체(APEC)이다. 1990년 초 중국은 아시아태평양 경제 협력체에 가입 신청하면서, '하나의 중국' 원칙하에 중국은 주권 국가로서, 홍콩과 대만이 지역 경제체로서 아시아태평양 경제 협력체에 가입해야 한다고 주장했다. 1991년 APEC 회의에서 대만이 지역 경제체로서 "중화 타이베이"라는 국호로 가입한다는 결의는 통과되었다. 결과적으로 대만은 아시아태평양 경제 협력체에서 정회원으로서 활동하게 되었다. 아시아태평양 경제 협력체와 같은 중요한 지역 기구에 가입한 것은 대만에게 큰 성공이었다. 그런데 여기서 "중화 타이베이"라는 이름이 어떤 함의를 가지고 있는가, 어떻게 창출되었는가, 아시아 개발 은행에서 사용하는 "중국 타이베이"라는 이름과 어떤 차이가 있는가는 의문점은 생길 수 있다. 따라서 본 절에서는 중화 타이베이의 출처부터 시작해서 중화 타이베이에 담긴 주권적 함의를 검토할 것이다.

1979년 주권 국가들로만 구성된 비정부 간 국제기구인 국제 올림픽 위원회와 초국가적 구성원으로 구성된 비정부 간 국제기구인 국제 생물 화학 협회에서는 동시에 대만의 국제 명칭을 중화 타이베이로 채택했다. 이어서 본 절에서는 우선 국제 올림픽위원회와 국제 생물 화학 협회에서 대만 이름이 창출되는 과정을 살펴볼 것이다.

국제 올림픽위원회(International Olympic Committee, IOC)는 비영리적 및 영구적 비정부 간 국제 체육 기구이다. 장제스 정부는 1922년에 중국의 대표로서 중화민국의 명칭으로 국제 올림픽위원회에 가입했다,

17) Cox, Robert E, The China Business Review,

1952년 중국 정부는 국제 올림픽위원회에서 대만의 불법적인 대표 자격을 취소하고 중국이 제15차 올림픽 대회에서 단독으로 참가할 것을 제안했다. 당시 국제 올림픽위원회 규정에 따르면 한 국가가 하나의 올림픽위원회 대표 자격만 보유한다고 정해지고 있었다. 이로써 위원회에서는 각 국가의 단일 대표만 참여할 수 있는 경기에서 중국과 대만의 공동 참여를 금지하되, 국가마다 복수 대표가 참여할 수 있는 경기에서 대만과 중국이 공동으로 참가하도록 결정했다. 대만은 올림픽에서 자퇴하겠다고 이에 반대했다¹⁸⁾. 1954년 국제 올림픽위원회에서는 중국이 중화 인민 공화국 올림픽위원회(Olympic Committee of the People's Democratic Republic of China)의 이름으로 가입하는 것을 수락하는 동시에, 대만 올림픽위원회의 이름을 중화 올림픽위원회(Chinese Olympic Committee)로 바꾸면서 대만의 회원 자격도 유지하도록 했다¹⁹⁾. 올림픽위원회에 두 개의 중국이 활동하는 양상이 형성되자 중국은 이에 대한 항의로 국제 올림픽위원회에서 탈퇴했다.

1975년 중국은 국제 올림픽위원회에 다시 가입 신청하였고, 아울러 대만을 국제 올림픽위원회에서 추방할 것을 가입 조건으로 요구했다. 그러나 중국의 요구는 국제 올림픽위원회의 승인을 받지 못했다. 1979년 중국은 대만의 추방을 전제로 하지 않고, 재차 국제 올림픽위원회에 가입을 신청했다. 같은 해 4 월 국제 올림픽위원회에서 중국의 국제 올림픽위원회 회원자격을 회복시켰다. 하지만 중국은 대만의 “중화 올림픽위원회”가 인정되는 상황, 즉 “두 개의 중국”을 도저히 받아들일 수가 없었다. 1979년 일본 나고야에서 개최한 국제 올림픽 집행 위원회에서 중국 올림픽위원회(China Olympic Committee)가 정식으로 인정받았다. 또한 위원회는 대만의 명칭을 ‘중화 올림픽위원회’에서 ‘중화 타이베이 올림픽위원회(Chinese Taipei Olympic Committee)’로 변경시켰다²⁰⁾. 1980년 국제

18) Christopher R. Hill, *Olympic Politics*(Manchester: Manchester University Press, 1992), pp.40.

19) Gerald Chan, *China and International Organizations: Participation in Non-Governmental Organizations Since 1971* (Oxford: Oxford University Press, 1989), p.13.

20) 『Olympic Review』, Vol.145, 1979년 11월, pp.628.

올림픽위원회는 '올림픽 헌장'에서 국가라는 용어를 영토와 영토의 일부분으로 수정했다. 수정안에 따르면 올림픽 개회식과 폐막식 및 시상식에서 사용하는 국기와 국가 노래가 팀 깃발과 팀 노래로 바뀌고 각 팀이 사용하는 깃발과 노래가 국제 올림픽 집행 위원회의 승인을 받아야 한다고 규정했다²¹⁾.

1989년 중국과 대만의 올림픽위원회는 'Chinese Taipei'의 번역에 관하여 다음과 같이 합의했다. "대만 지역의 체육 단체와 대표단을 중국어로 지칭할 때 국제 올림픽위원회 규정에 따라 모두 '중화 타이베이'로 불린다"고 했다²²⁾.

동시기 중국은 유엔에서 합법적 지위를 회복한 후 과학 기술 분야의 국제기구에 큰 관심을 보였다. 1975년 중국 생물 화학 협회는 국제 생물 화학 협회²³⁾에 가입하기로 신청하면서 대만의 회원 자격을 박탈할 것을 요구했다. 하지만 국제 생물 화학 협회는 대만 생물 화학 학자들이 협회에서 활동할 수 없도록 해 달라는 중국의 요구를 거부했다. 만약 중국의 요구에 따르면 대만 학자들이 학계에서 완전히 배제되기 때문이었다. 그렇지만 국제 생물 화학 협회는 중국 과학자들을 기구에 끌어들이고 싶기도 했다. 따라서 1979년에 국제 생물 화학 협회에서는 대만이 기존의 '중국 연구원' 대신 '중화 타이베이 생물 화학 협회'라는 이름을 사용하도록 결정했다. 대만의 이름변경과 중국의 회원 자격은 1980년부터 발효되었다.

정부 간 국제기구인 아시아태평양 경제 협력체의 경우, 기구 내 1991년 중국이 먼저 가입하고 같은 해에 대만이 차후에 가입하는 걸로 결정을 내렸다. 당시 아시아 지역에서 대만과 중국의 경제력이 뛰어나기 때문에 APEC에서는 중국과 대만을 모두 흡수하고 싶었다. 하지만 중국은 APEC이 대만의 가입을 추진하는 것에 불만이었다. 이 문제에 대해 이시영 한국 前외무차관이 중개자 역할을 담당하게 되었다. 이시영은 대만의

21) Olympic Charter, pp.68,

22) 陈智宏, "中国统一问题和台湾地区与非政府间国际组织", 法学评论, 1989, Vol.5, pp.63.

23) 국제 생물 화학 협회는 1919년에 설립된 국제 연구 이사회이다. 1931년 국제 생물 화학 협회라는 이름으로 변경되었다. 이 기구는 국제에서 제일 큰 비정부 간 학술 단체이다.

명칭에 대해 "중화 타이베이"를 제안했다. 이시영은 국제 올림픽위원회의 규정에 따라 대만이 "중화 타이베이"라는 명칭으로 올림픽에 참가하기 때문에, "중화 타이베이"가 중국에게 좀 더 유리하지만 대만의 입장도 일부 반영하는 이름이라고 지적했다²⁴⁾. 결국 중국은 자신이 먼저 아시아태평양 경제 협력체에 가입한 후에 차후 대만이 "중화 타이베이"의 이름으로 APEC에 가입하는 것에 동의했다.

중화 타이베이라는 이름은 중국과 대만의 관계에 있어서 다소 애매한 표현²⁵⁾이지만, 해당 명칭이 지닌 주권적 함의를 해석하는 부분에서 양자 모두에게 일정한 여지를 주었다. 이 해석을 통해 양자가 여전히 '하나의 중국' 이념을 승인한다는 것을 엿볼 수 있다. 이 시기에는 중국 공산당과 국민당 간 중국이 하나밖에 없다는 공통 인식이 이루어지고 양자의 경쟁은 그저 '누가 중국을 대표할 만한 합법 정권인가'에만 그쳤다. 그 후 중화 타이베이라는 이름은 애매모호한 주권적 함의를 지닌 덕분에, 중국과 대만이 공존하는 정부 간 국제기구에서 많이 사용되었다.

3). 타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역(The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, TPKM)

타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역이 처음으로 사용되는 정부 간 국제기구는 세계무역기구이다. 세계무역기구는 전 세계에서 가장 중요한 국제 경제 기구이며 1984년에 설립된 관세 및 무역 일반 협정(GATT)이었다. 중국과 대만이 선후 세계무역기구에 가입하게 된 결과는 1992년 관세 및 무역 일반 협정에 가입한 것에 거슬러 봐야 한다.

1984년 장제스 정부는 중국의 대표로서 관세 및 무역 일반 협정의 창시회원국이 되었다. 하지만 1950년에 장제스 정부는 중국 대륙에서 중

24) 조동준, "다자 협상에서 중개자의 역할: 중국, 대만, 홍콩의 APEC 가입 과정에서 이시영 前 외무차관의 구술 증언을 중심으로", *정치·정보연구*, 제16권 2호, (12.31.2013). P284-285

25) 비록 앞서 언급했듯이 중국과 대만의 올림픽위원회 간에 대만의 국제 명칭인 Chinese Taipei를 '중화 타이베이'로 불린다고 합의했으나 중국 국내에서는 여전히 Chinese Taipei를 '중국 타이베이'로 번역하는 것이 흔하다. 대만에서는 Chinese Taipei를 중화 타이베이로 번역한다.

국 공산당에 의해 대체되었으며 같은 해 5월 5일, 중화민국(또는 대만)은 관세 및 무역 일반 협정 제31조 규정에 따라 기구에서 탈퇴하고 있음을 통보했다. 대만의 자퇴 결정은 여러 고려²⁶⁾에서 나온 것이다. 이 가운데 제일 근본적 이유는 장제스가 대륙의 무역 정책 및 관력 정책의 실행을 더 이상 통제할 수 없다고 인식했기 때문이다. 국민당이 자퇴한지 15년이 된 후 1965년 국민당은 다시 '중화민국'의 이름으로 GATT의 참관원이 되기로 신청했다. 신청은 통과되었으나 1971년에 유엔에서 중화인민공화국의 합법적 권력이 회복되었음에 따라²⁷⁾ GATT에서 '정치 문제에 있어서 유엔의 결정을 따를 것'이라고 공표했다²⁸⁾. 이에 중화민국은 또 한 번 기구에서 탈퇴하게 되었다.

1986년 중국은 관세 및 무역 일반 협정에서 지위 회복에 대한 신청을 올렸다. 1990년 초 대만은 '대만, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 지역'의 이름으로 가입 신청했다. 이로써 양자가 동일한 기구에 동시 가입 신청한 상황은 나타났다. 대만도 관세 및 무역 일반 협정에 가입을 신청할 것을 알게 된 중국은 바로 이에 대해 대응을 했다. 중국 대사 허우지통(후지동, 侯志同)은 1971년 GATT에서 대만 참관원 지위의 철회와 유엔 총회 결의안 2758호를 언급하며 "모두에게 알려진 바와 같이, 세계에서 중국은 하나밖에 없다.(...) 대만은 중국이 양도할 수 없는 영토이다"라고 발표했다. 또한, 그는 대만의 관세 및 무역 일반 협정 신청이 "완전한 불법"이라고 비난했다. 관세 및 무역 일반 협정에서 "그러한 불법적인 신청을 받아들여서는 안 된다", 심지어 논의해서도 안 된다고 요구했다. 이어서 관세 및 무역 일반 협정에서 특별 조사 위원회(working party)를 파견하여 중국이 기구에 가입하는 여건을 갖추는지에 대해 조사 작업을 전개했다. 1989년 천안문 사건이 발생한 후인 10월 19일, 중국 외교부 대변인은 관세 및 무

26) Yang and Chen, p.298; Lori Fisler Damrosch, "GATT Membership in a Changing World Order: Taiwan, China, and the Former Soviet Republics", *Colum. Bus. L. Rev.* 1992, pp. 19, 21; Ying-jeou Ma, "The ROC(Taiwan)'s Entry into the WTO: Progress, Problems and Prospects", *Chinese YB of Int'l & Aff.* 1996, pp. 36.

27) U.N. GAOR, 26th Sess., U.N. Doc. A/8429 (1971). UN 결의안 2758,

28) GATT Doc. SR. 27/2 (1971.11.19)

역 일반 협정에서 중국의 회원 자격이 회복된 후에야 GATT에 대만이 가입할 수 있는지에 대해 고려할 여지가 있다고 밝혔다²⁹⁾. 이와 함께 중국은 대만의 가입이 제26:5(c)조 규정대로 가입해야 한다는 조건을 추가했다. 이 규정에 의하면 대만이 홍콩, 마카오처럼 중국의 영토이라는 함의가 있어 중국은 대만의 영토와 인구를 통제할 수 있다는 뜻이다. 그러므로 대만이 이에 강력히 반대했다.

중국의 요구를 대응하기 위해 대만 측에서는 신청이 통과되려면 기구 내 다른 국가의 지지를 빌려야 한다고 생각하였다. 이어서 대만은 관세 및 무역 일반 협정에서의 고위 관료, 미국 및 기타 서양 국가의 도움을 요청했다. 세계 13위 경제체인 대만의 요청에 대해 GATT는 거절하지 못했다.

당시 관세 및 무역 일반 협정 사무총장인 아서 던켈(Arthur Dunkel)은 대만의 관세 및 무역 일반 협정 참여에 관심이 많았다. 그러나 대만의 불안정한 국제 관계 및 일부 회원국의 입장으로 인해 기구의 사무총장에게도 이를 위한 활동 영역이 아주 제한적이었다. 세계 무역에서 대만의 중요성을 고려하면, 유럽³⁰⁾과 미국의 외교관들은 "보편적인 체제"를 만듦으로써 모든 국제 무역 체제에서 대만이 포함되어야 한다는 것을 깨달았다.³¹⁾ 이것은 장시간에 걸친 사전 협상이 필요했지만 결국 외교관들은 대만의 국가 지위(statehood)에 대한 유일한 해법은 제33조에 따라 대만을 별도의 세관 영역으로 가입하는 것임을 동의했다. 제33조에 따르면 대만은 국가로서 가입하는 것이 아니지만 자체적으로 국제 경제 관계를 수행할 수 있다고 밝혔다.

제33조 규정에 따른 대만의 가입을 성공적으로 하기 위해 대만은

29) Hungdah Chiu, "Taiwan's Membership in the General Agreement on Tariffs and Trade", *Chinese YB Int'l L. & Aff.* 1990, pp. 202.

30) GATT에 대만 가입의 가능성에 관한 첫 번째 문서는 1988년의 유럽 집행 위원회(EC)의 문서이다.

31) Michael Moore (WTO 2001), 나중에 WTO 사무총장이 되었으며, 대만 가입에 대한 논쟁은 다시 얘기했다. 그는 세계 무역 기구(WTO)에 대만의 가입을 환영하고 WTO에서 대만을 중화 타이베이로서 포함시키는 대만에 적용할 만한 보편적인 회원자격을 찾고 있다고 말했다.

대만의 관세 및 무역 일반 협정 회원 자격 문제와 중국의 최혜국대우 (Most-favored-nation treatment, MFN) 회원 자격 문제와 연결함으로써 대만의 회원 자격 문제를 해결하도록 미국 의회를 설득했다³²⁾. 미국에서 중국 최혜국대우 지위 문제를 재개하도록 의회의 지지를 얻기 위해 부시 대통령은 1991년 7월 19일에 미국이 대만의 관세 및 무역 일반 협정 가입 신청을 전력 지지하는 동시에 다른 국가들도 같은 입장을 취하자고 선언했다³³⁾. 미국의 입장이 명확해진 후, 유럽 경제 공동체(European Economic Community, EEC)와 일본은 즉시 대만의 관세 및 무역 일반 협정 회원자격에 대한 지지를 표명했다³⁴⁾.

외부적 압력으로 인해 중국은 '중국이 먼저, 대만이 차후에 가입'하는 조건으로 양보했다. 1992년, 대만은 제33조에 의해 GATT에 가입되었다. 대만의 가입에 관해 GATT에서는 '하나의 중국' 원칙에 따라 중국이 먼저 가입하고 대만이 '대만, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 지역'의 명칭으로 차후 가입한다고 선명했다. 이러한 배치는 대만이 주권 국가가 아님을 뜻한다³⁵⁾. 1995년 관세 및 무역 일반 협정이 세계무역기구로 대체되었고, 양안 간 세계무역기구에 가입 문제가 다시 한 번 생겼다. 2001년 도하에서 개최한 세계무역기구 각료회의에서 2001년 12월 12일에 중국이 가입할 것에 비준했다. 아울러 중국이 먼저, 대만이 차후 가입하는 것으로 원칙으로 하여 대만을 2002년 1월 1일에 가입하게 했다. 세계무역기구에 대만의 가입은 세계무역기구 제12조, 즉 원래 관세 및 무역 일반 협정 제33조에 근거한 것이었다.

대만이 관세 및 무역 일반 협정에 가입한 과정에서 중국의 태도 변화가 분명히 드러났음을 보일 수 있다. 중국은 애초에 대만의 가입에 대한 반대에서 최종적으로 중국의 가입 후에 대만이 가입할 수 있음으로, 대만이 제26:5조에 따라 가입함에서 제33조에 의해 가입해도 됨으로 변화했

32) Administration Seen Moving to Actively Support Taiwan's GATT Accession, Inside US Trade, 26 July 1991.

33) 『Central Daily News』, 1991년 7월 22일, pp. 1.

34) EEC 12 Countries Support Taiwan for its GATT Application, Central Daily News, 20 July 1991, pp.1;

35) 黄勇, "论台湾参加政府间国际组织的国际法问题", 政法论丛. 1999, Vol.3, pp.24

다. 앞서 계속 제26:5(c)조와 제33조를 언급하고 있는데 그럼 이 두 조항에서 어떤 내용이 나왔는가? 제26:5(c)조³⁶⁾의 내용은 다음과 같다. 어떠한 관세 지역이 외부 무역 관계 및 (관세 및 무역 일반) 협정에서 규정된 기타 사항의 수행에 있어 완전한 자치권을 보유하거나 취득한 경우, 해당 지역은 소속 계약국(contracting party)이 협정을 체결한 후 이 계약국의 선명에 의해 별도의 계약국으로 간주된다. 개별 관세 구역으로서 가입한 홍콩과 마카오는 이 조항에 의해 가입했던 것이다. 즉 중국은 먼저 GATT에 가입하고 홍콩과 마카오는 중국의 지지와 수고를 얻어서 가입한다. 반대로 대만 가입의 근거인 제33조 원문에 의하면 관세 및 무역 일반 협정은 (1) (관세 및 무역 일반) 협정의 당사자가 아닌 정부, (2) 외부 상업 관계 및 협정에서 규정된 사항에 대한 완전한 자치권을 가진 별도의 세관 영역 정부에 적용된다고 정해져 있다³⁷⁾. 또한 세관 업무에 있어서 완전 자치권을 가진 개별 세관 구역은 자신의 이름으로 관세 및 무역 일반 협정에 가입할 수 있다고 규정되어 있다³⁸⁾. 따라서 홍콩과 마카오의 가입 과정과 달리 대만의 가입은 중국의 수고를 얻든지 말든지 상관없었다. 동시에 대만이 개별 관세 구역의 명칭으로 가입한 것은 중국에게도 최악의 결과가 아니었다. 그러므로 대만과 회원국들은 제33조에 의해 대만을 관세 및 무역 일반 협정에 가입하게 하면 양안에게 조항에 대한 수용할 만

36) GATT Article XXVI:5(c): If any of the customs territories, in respect of which a contracting party has accepted this Agreement, possesses or acquires full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement, such territory shall, upon sponsorship through a declaration by the responsible contracting party establishing the above-mentioned fact, be deemed to be a contracting party.

37) GATT Article XXXIII: "A government not party to this Agreement, or a government acting on behalf of a separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement, may accede to this Agreement, on its own behalf or on behalf of that territory, on terms to be agreed between such government and the CONTRACTING PARTIES. Decisions of the CONTRACTING PARTIES under this paragraph shall be taken by a two-thirds majority."

38) GATT Article XXXIII

한 부분이 있어 다른 정부 간 국제기구에 예를 들어, 아시아 개발 은행에 비해 가입 과정에 있어서 대만이 닥치는 어려움이 적어질 수 있다고 생각했다. 마침내 제33조에 따른 대만의 가입은 성공했다.

이로써 똑같이 개별 관세 구역으로 가입한 홍콩, 마카오와 대만의 지위 차별은 주로 법적 근거에 있다. 두 번째 차별로 홍콩과 마카오는 개별 관세 구역으로 가입했지만 그들의 국제 명칭은 '중국 홍콩(Hongkong, China)', '중국 마카오(Macau, China)'로 한다. 반대로 대만도 개별 관세 구역으로서 가입했으나 대만의 국제 명칭은 그대로 '타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역(TPKM)'으로 되어 있다. 때로는 국제기구에서 '타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역'이라는 이름이 하도 길다고 싫어서 간략하게 '중화 타이베이'를 써주는 경우도 있다. 하지만 실질적으로 여전히 대만의 지위를 독자적인 개별 관세 구역으로 여긴다.

본 절의 막바지에 다시 대만의 3가지 이름이 가지는 주권적 함의를 간략하게 정리하고 이를 통해 대만의 국제 명칭은 대만이 중국의 지방을 의미하는지 여부의 기준으로 배열할 것이다. 전술하였듯이 '중국 타이베이(Taipei, China)'는 국제관례에 의하면 대만이 홍콩과 마카오 및 중국의 기타 지방처럼 중국의 일부 영토라고 뜻하고 대만의 주권은 중국에 있음을 의미한다. 예컨대, 홍콩을 지칭할 때는 '중국 홍콩(Hongkong, China)'으로, 베이징을 지칭할 때는 '중국 베이징(Beijing, China)'으로 불린다. 따라서 대만이 국제에서 쓰는 명칭 중에 중국 타이베이의 주권적 함의가 제일 낮고 중국 공산당이 지도하는 중국에서 탈출하고 싶은 대만에게는 최악의 명칭이다. '중화민국'은 장제스가 집권된 날부터 사용했던 이름이다. 본 장에서 '중화민국'이라는 이름이 가지는 주권 함의를 자세히 설명하지 않는 이유는 '중화민국' 명칭이 1920년대부터 국민당이 지도하는 중국을 대표하는 이름이고 이의 주권적 함의가 분명함으로 더 이상 말할 필요가 없기 때문이다. '중화민국'이라는 이름은 현재 대만 민주진보당에게도 국제사회에서 가장 쓰고 싶은 이름이다. 따라서 '중화민국'은 대만에게 최선의 명칭이다. 이로써 '중화민국'과 '중국 타이베이'의 순위는 뚜렷해졌다. 하지만 '중화 타이베이'와 '개별 관세 구역'이라는 명칭이 원래 중국과

대만의 공동 가입을 위해서 창출된 절충적 명칭이기 때문에 국제사회에서 이 두 명칭을 정확하게 정의하지 않았으므로 명칭의 함의는 뚜렷하지 않다. 하지만 본 논문에서는 '개별 관세 구역'이 가지는 주권 함의가 '중화 타이베이'의 주권 함의보다 강하다고 가정한다. 이유는 다음과 같다. 본 논문에서 대만의 국제 명칭에 대한 배열 기준은 대만이 중국의 지방인지 아닌지 여부이다. 즉 중국에서 벗어나고 싶은 대만은 중국 공산당이 지도하는 중국과 연관이 있는지에 예민하다. '중화 타이베이(Chinese Taipei)'는 중국과 대만이 동일한 중화민족에 속하는 것에 동의하며 '하나의 중국' 원칙을 인정해준다. 문제는 그저 정권 간에 서로 인정하지 않는 것이었다. 그러므로 '중화 타이베이'란 명칭은 대만이 중국과 다소 유대를 가짐을 의미한다. '타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역(TPKM)'은 이의 법적 정의인 GATT 헌장 제33조에 따라 대만이 중국의 승인에 의존하지 않고 독립적으로 행동할 수 있음을 의미하며, 또한 대만의 자치권을 인정해주는 명칭이다. 그리고 홍콩, 마카오와 상이한 대만의 가입 과정을 생각하면 '개별 관세 구역' 명칭은 대만이 중국에서 벗어날 수 있음을 뜻하므로 대만의 일정한 자치권과 기능적 주권이 보장되는 명칭이다³⁹⁾. 그러므로 대만은 '중화 타이베이'보다 '타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역'을 더 선호한다고 본 논문에서 주장한다. 이 주장을 뒷받침하기 위해 한 가지 예피소드를 제시하고자 한다. 아시아태평양 경제 협력체에 대만의 가입 과정에 있어서 대만의 국호가 '중화 타이베이'로 정해지기 전에 대만은 '중화 타이베이' 말고 '개별 관세 구역'의 명칭으로 가입할 것을 제안해본 적이 있었다. 물론 최종적으로 대만의 시도는 실패했다.

이상으로 대만의 국제 명칭이 가지는 주권 함의, 대만의 선호를 기준으로 대만의 4가지 국제 명칭을 배열하면 '중화민국', '타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역', '중화 타이베이', '중국 타이베이' 순이다.

대만이 국제사회에서 쓰는 명칭은 중화민국 제외하고 또 대만(Taiwan), 대만(중화민국)(Taiwan (ROC)) 등이 있다. 본 논문에서는 이

39) Krasner, Can trade make a sovereign? Taiwan-China-EU relations in the WTO, Sigrid Winkler Published online: 2008년 4월 25일

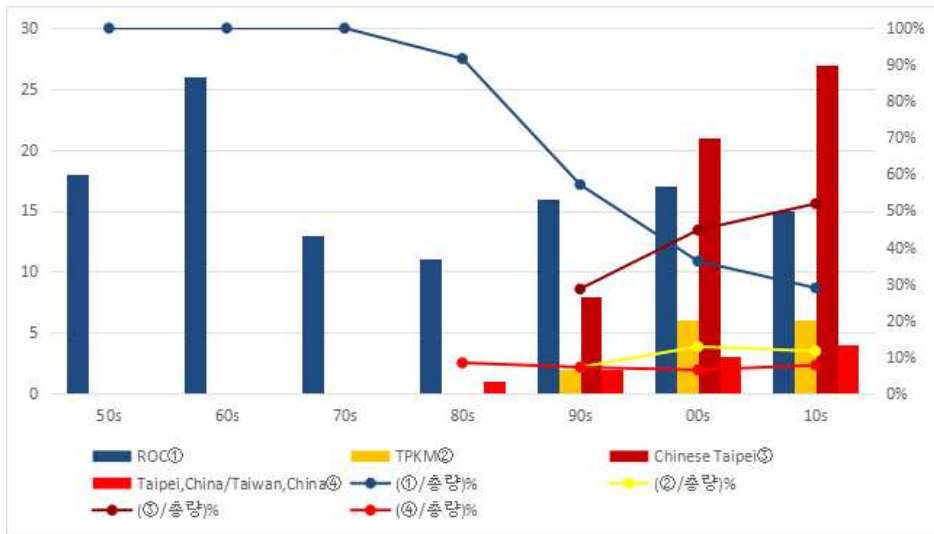
들이 가지는 주권적 함의에 따라 대만(Taiwan), 대만(중화민국)(Taiwan (ROC))을 모두 '중화민국(ROC)' 범주로 불리고 마찬가지로 '중국 타이완 (Taiwan, China)' 등을 모두 '중국 타이베이(Taipei, China)'의 범주로 불린다.

대만의 국제 명칭들이 창출된 시기나 그들의 주권 함의를 보면 국제 사회에서 대만에 대한 중국의 양보 여지가 커졌음을 엿볼 수 있다. 국제에서 대만 이슈에 대한 중국의 선명은 꾸준히 강경했으나 중국은 정 대만에게 국제 공간을 양보하지 않으려면 점차 커진 중국의 파급력과 권력을 활용해 가지고, 예를 들어 경제적 수단으로 중국의 목적을 실현할 수 있었는데 대만이 참여하는 정부 간 국제기구 수는 왜 오히려 늘리고 있었는가? 대만의 가입 수가 늘어나고 있다고 해서 4가지 국제 명칭을 보유하는 대만의 국제 지위도 높아지고 있다고 할 수 있는가? 앞서 보여준 대만 국제 명칭에 대한 탐구를 통해 이를 설명하기가 부족하다. 그러므로 다음 절에서는 전술한 대만의 4가지 국제 명칭에 입각하여 정부 간 국제기구에서 대만의 국호 사용 현황을 전체적으로 보여줄 것이다.

3. 정부 간 국제기구에서 대만의 국호 현황

대만이 가입한 정부 간 국제기구는 52개 있다. 전술하였듯이 정부 간 국제기구 내에 대만이 사용하는 국호는 4가지 있다. 주권 함의의 강약에 따라 최고부터 최저까지 하면 중화민국(ROC), 대만, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역(TPKM), 중화 타이베이(Chinese Taipei), 마지막으로 중국 타이베이(Taipei, China) 순이다. 4가지 이름은 각 연대에 어떤 형태로 분포하는지는 <그림2-2>를 통해 보여준다.

<그림2-2> 대만이 가입한 정부 간 국제기구에서 대만의 국호 분포 현황



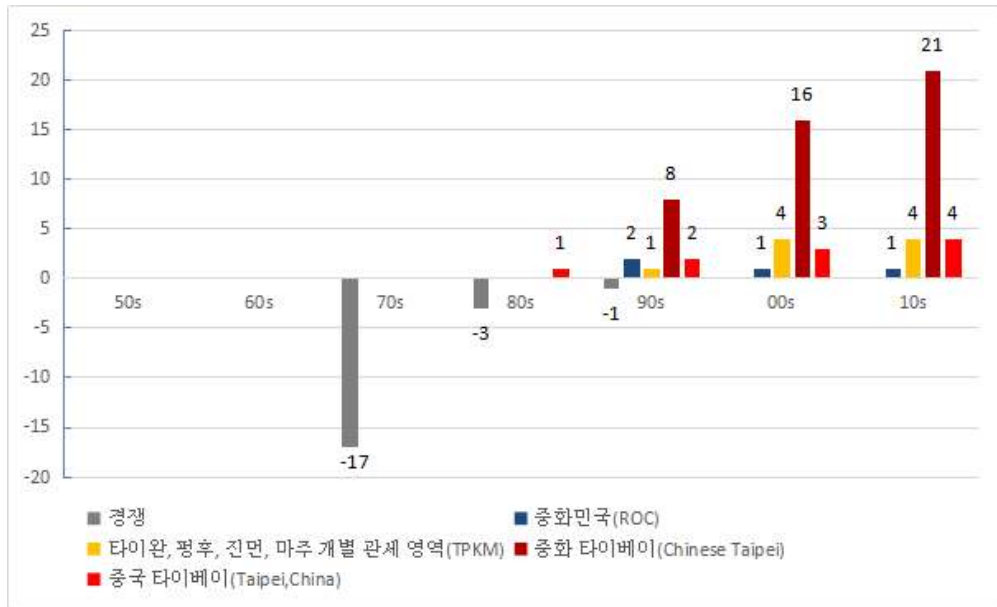
봉도표는 각 연대 이름의 사용수로 표기되며 곡선은 대만이 가입한 정부 간 국제기구 중 각 이름의 사용 비율로 표기된다. 남색은 '중화민국' 범주를 표시한다. 노란색은 일정한 주권 함의를 의미하는 '타이완, 평후, 진먼 마주 개별 관세 구역'을 표기한다. 진한 빨간 색은 모호한 의미를 가지는 '중화 타이베이'를 뜻하며 연한 빨간 색은 주권 함의를 가지지 않는 '중국 타이베이'를 의미한다.

그림<2-2>를 통해 정부 간 국제기구에서 대만이 가장 많이 사용된 이름은 '중화 타이베이'와 '중화민국' 두 가지 명칭이다. 21세기에 들어가기 전에 '중화민국' 이름의 사용 비율은 '중화 타이베이'의 사용 비율보다 높았지만 21세기 이후 '중화 타이베이'의 사용 비율은 '중화민국'을 추월했다. '개별 관세 구역'과 '중국 타이베이'의 사용 비율은 20% 이하로 유지되어 있다.

<그림2-2>는 대만이 참여하는 모든 정부 간 국제기구 중 명칭의 분포를 보여주었다. '중화 타이베이'가 가장 많이 쓰이는 현황을 생각하면 전반적으로 대만의 지위는 높다고 할 수 없다. 부록2에서 정리했듯이 대만이 참여하는 정부 간 국제기구에서 중국과 공동 참여하는 정부 간 국제

기구가 있고 대만만 참여하는 정부 간 국제기구도 있다. 다음으로 이 두 유형의 정부 간 국제기구에서 대만 이름의 분포 양상이 어떤지를 보여줄 것이다.

<그림2-3> 중국이 가입한 국제기구에서 대만의 지위와 국호



<그림2-3>에서 70년대와 80년대 사이 중국과 대만의 경쟁은 상호 배척의 상태인 것을 확인할 수 있다. 70년대 중국은 거의 모든 유엔 산하기구에서 대만을 쫓아내버렸다. 하지만 80년대 후반기부터 대만의 국제 활동 공간이 여전히 제한적이다 하더라도 예전과 같은 상황이 바뀌기 시작했다. 중국과 공동 참여하는 국제기구에서 대만이 가장 많이 쓰는 국호는 '중화 타이베이'이고 그 다음은 '개별 관세 구역'과 '중국 타이베이'이다.

<그림2-2>하고 <그림2-3>을 결합해보면 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 1) 중국과 대만이 국제 사회에서 본격적인 경쟁을 시작한 시기는 70년대부터이다. 2) 그때부터 대만의 주권은 확실하게 약화되고 있었다. 3) 70년대와 90년대 사이에 중국은 통일을 하기 위해 무조건 기구에서 대

만을 쫓아내버리거나 대만을 주권이 가장 낮은 지위로 격하시켰지만 90년대 이후 중국이 여전히 이대로 하고 싶었으나 여러 이유로 인해 대만의 일정한 주권성과 국제 활동 공간이 최종적으로 보유되고 있다. 이는 국제 사회에서 중국의 국제 영향력은 생각보다 제한적이라고 할 수 있다.

주목할 만 한 점은 대만이 중국과 공동 참여하는 국제기구 중 흥미로운 사례가 있다, 즉 대만이 앞서 언급한 '중화민국' 범주에 속한 '대만(Taiwan)'의 명칭으로 가입하게 된 국제 종자 검증 협회(International Seed Testing Association, ISTA) 사례이다.

국제 종자 검증 협회는 세계 종자 과학의 연구 및 발전을 위해 각국 종자 실험실이 준수할 만한 일관된 종자 검증 기술과 기준을 제정하는 비영리적 정부 간 국제기구이다. 대만은 1962년 정식으로 국제 종자 검증 협회에 가입했고 중국은 1992년 가입했다. 하지만 중국은 가입하고 난 뒤 대만의 회원 자격을 없애려고 여러 번 시도했다. 그 결과로 1998년 국제 종자 검증 협회 집행 위원회 회의에서 중국은 협회 헌장 제4조의 용어인 '정부'를 '유엔 또는 유엔 산하 전문 기구 회원'으로 정의하는 데 성공했다. 또한, 중국은 회의에서 투표의 방식으로 대만의 회원 자격을 없애고자 했다. 이의 대응으로 대만은 회의 중에 회원국들과 적극 협상했다. 최종적으로 집행 위원회 회의에서 다음과 같은 3개항의 결의가 이루어졌다. 1) 대만의 배제 안은 추후 실행할 것이다. 2) 집행 위원회 내 '정부'라는 용어를 다시 정의하도록 한다. 이에 차기(제26회) 회의에서 투표로 결정된다. 만일 대만 정부가 '정부'의 재정의 여건에 부합되지 않다면 대만의 배제 안은 발효될 것이다, 3) 이 동안(즉 1998년 제25회 대회와 2001년 제26회 대회 사이) 대만의 관련 권력은 임시 동결된다.

대만은 국제 종자 검증 협회에서 배제되지 않기 위해 3년 간 지속적으로 회원국들을 로비했다. 마침내 회원국과 중국의 합의하에 '정부'라는 용어는 "유엔 또는 유엔 산하 전문 기구 회원" 외에 집행 위원회에서 기초(起草)한 "국제 포럼에서 인정된 특별한 경제체(Distinct Economies as recognized in international fora)"도 추가로 정의된다. 이로써 대만은 '대만'의 국호로 개별 경제체로서 국제 종자 검증 협회에서 회원 자격을 확

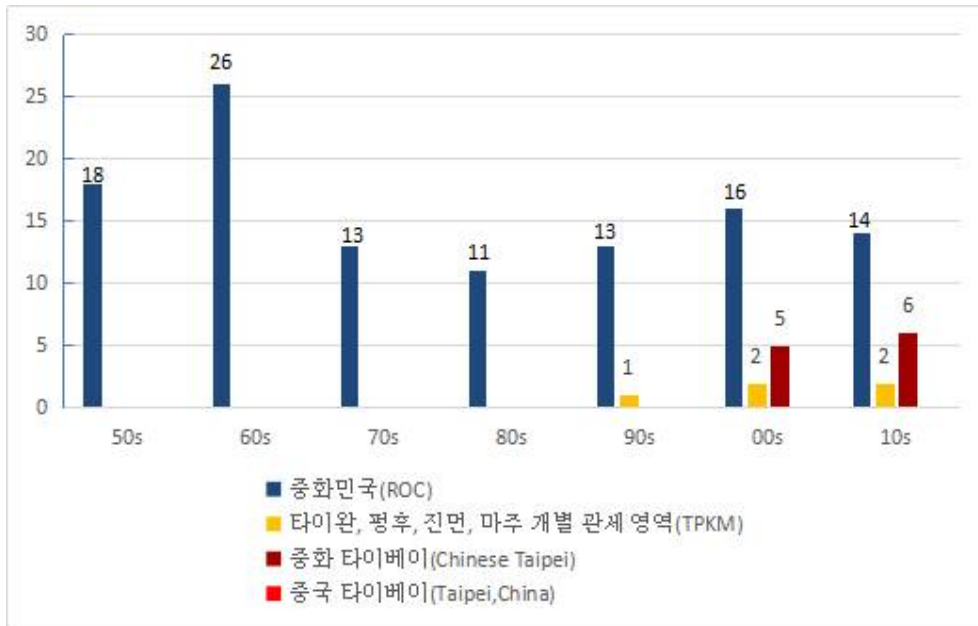
보할 수 있었다.

즉 중국은 결국 원래 입장인 대만의 배제에서 대만이 주권 함의가 제일 강한 이름과 정회원 자격으로 정부 간 국제기구에서 활동하는 것에 타협했다. 대만 가입에 관한 협상 과정을 통해 대만의 참여를 "정당화"시키기 위해 중국은 기구의 제도를 동요시키는 능력을 갖추고 있음을 엿볼 수 있고 그럼에도 불구하고 중국의 이러한 능력은 국제무대에서 제3자의 개입으로 인해 제한적일 경우도 있음을 알 수 있다.

전술한 것을 통해 정부 간 국제기구에서 중국이 대만 이슈를 처리하는 방식은 3가지 있다고 할 수 있다. 1) 대만을 정부 간 국제기구에서 활동하지 못 하게 쫓아내버린다. 2) 대만의 원래 이름을 격하시킨다. 즉 대만의 국호를 주권성이 더 낮은 명칭으로 바꾸어버린다. 3) 기구의 원래 규정을 수정함으로써 예를 들어, 주권 국가만 가입할 수 있는 기구의 회원자격을 확대시킴으로써 대만의 존재를 합리화한다.

중국과 공동 참여하는 정부 간 국제기구에서 대만의 운명을 살펴본 후 중국이 가입하지 않는 정부 간 국제기구 중 대만이 어떻게 활동하고 있는지를 우선 아래 그림으로 보여주고자 한다.

<그림2-4> 중국이 가입하지 않은 국제기구에서 대만의 지위와 국호



<그림2-4>를 통해 중국의 부상 이후 세계가 중국을 의식하고 중국의 눈치도 보게 되어 대만의 국가 지위(statehood)에 대해 제한적인 자세를 견지한다는 결론을 내릴 수 있다. 중국이 참여하지 않는 정부 간 국제기구에서 대만이 '중화민국' 외에 '중화 타이베이', '타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역' 명칭도 사용하게 되기 때문이다.

근데 왜 대만이 참여하는 정부 간 국제기구 중 중국이 가입되지 않는 기구도 존재하는가? 중국이 이 기구들에 가입하지 않는 이유는 무엇인가? 중국은 왜 대만을 배제시키게끔 그런 기구들에 압력을 가하지 않았는가? 중국이 참여하지 않는 정부 간 국제기구를 정리하면 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 중국이 별로 신경 쓰지 않는 기구이다. 이러한 기구들의 창립회원국은 보통 대만이나 미주 중부에서 대만과 외교 관계를 맺는 국가들이다. 이를 테면 세계 채소 센터(WVC), 국제 면화 자문 위원회(ICAC), 국제 곡물 이사회(IGC), 아프리카 아시아 농촌 개발기구(AARDO) 등이 있다. 이러한 국제기구는 지리적으로 대만과 멀리 있어 대만이 이 유형의 기구에서 취득하는 이익은 사실 많지 않다. 또한, 이 유형

의 일부분 기구에서 대만은 유일한 재정 제공 국가로서 활동하고 있다. 이것은 대만이 기구에서 획득하는 이익과 권력보다 말아야 하는 의무가 더 많다는 것을 의미한다. 예컨대 중 미주 은행(CABEI)에서 대만은 중 미주 지역 국가에 대부금을 제공하는 의무를 담당하지만, 기구에서 수혜국이 될 수 없다⁴⁰⁾. 이 유형에 속한 기구 수는 적지 않으나 대다수 기구는 그저 기구의 형태로 존재하며, 기구가 해당되는 분야에서도 해당 국제기구가 가진 영향력이 크지 않다. 그러므로 중국에게 대만이 이런 기구에 가입하는 것은 그저 국제사회에서 대만의 존재와 역할을 홍보하기, 이어서 대만의 국제 공간을 확대시키기 위한 선택이라고 생각한다. 중국은 이 유형의 기구를 대만의 정치 수요로 인해 창출된 대만중심적인 국제기구로 간주하고 있다.

또 하나의 유형은 중국이 국내 현실 상황으로 인해 참여 자격을 구비하지 못 한 기구들이다. 중국이 이 유형의 기구에 참여하지 못하는 이유는 여러 가지 있다. 예를 들면 세계 선거 기관 협의회(A-WEB), 아시아 선거 관리 기관 협의회(AAEA), 경제 협력 개발 기구(OECD)의 경우는 중국이 정치 제도로 인해, 남방 참다랑어 보존 위원회(CCSBT)는 지리적 요소로 인해 가입하지 못 한 기구들이다. 의약품 실사 상호 협력 기구(PIC/S), 국제 간호 협의회(ICN), 국제 회계 감사 감독 기구 회의(IFIAR) 등 기구의 경우, 중국은 이 기구들이 요구한 가입 여건을 충족시키지 못 함으로 가입이 안 되었다.

주목해야 할 점은 중국이 이 유형 기구들에 참여하지 않는 것은 중국이 이들에 신경 쓰지 않음을 의미하지 않는다. 중국은 최근 몇 년 간 이 유형에 해당되는 일부 기구들에 가입하려고 노력하고 있다. 예를 들어, 중국은 국제 면화 자문 위원회에 가입을 원한다. 중국은 세계에서 면화 생산, 소비 및 무역의 큰 나라이다. 1982년부터 2011년까지 중국, 인도 및 미국은 세계에서 면화 생산 3위를 차지했으며 중국은 1위였다. 1951년 중국의 면화 소비량은 소련에 초과했고 그 후인 1961년과 1963년 사이를

40) 海峡两岸关系法学研究会(编), 『两岸关系和平发展的法制保障』, (海峡两岸法学研究(第二辑)), pp.97

제외하고 늘 세계 1위였다. 2000년에 들어서 중국 면화 무역량(수입 및 수출)의 부동이 컸지만 여전히 세계에서 무역량이 가장 큰 국가 중 하나였다. 21세기 중국학자의 연구⁴¹⁾에 따르면 중국은 국제 면화 시장에서 면화 가격 등에 관해 미국 등 국가로부터 부당한 대우를 받았다고 한다. 부당한 대우로 인한 결과로 중국 국내 면화 산업의 안정과 발전은 이에 영향을 받았다. 학자들은 이런 국면이 중국이 국제 면화 자문 위원회의 회원국이 아닌 것과 연관성이 있다고 지적했다.

중국 식품 의약품 관리국(China Food and Drug Administration)에서는 의약품 실사 상호 협력 기구(PIC/S)에 가입하기 위해 노력하고 있었다. 의약품 실사 상호 협력 기구의 규정에 따르면 신청 과정으로서 중국은 중국의 법적 요구, 규제 기관 시스템 등에 대한 PIC/S의 상세한 조사와 평가를 받아야 할 것이다. 중국은 이 과정에서 통과되려면 중국 제약 회사에서 엄청 큰 대가를 치를 것이라고 밝혔다⁴²⁾. 의약품 실사 상호 협력 기구 주석인 폴 하그리브스(Paul Hargreaves)는 9월 12일에 워싱턴에서 개최한 의약품 실사 상호 협력 기구 연례 회의에서 중국이 의약품 실사 상호 협력 기구 가입에 대한 관심이 있음을 표명했다고 했다. 의약품 실사 상호 협력 기구 측은 중국 식품 의약품 관리국 인사와 회견했으나 "중국의 행정적 설립 방식으로 인해 중국에게 (가입 과정은) 간단한 과정이 아니다"고 지적했다. "중국의 지방마다 나름대로의 검사부서가 설립"되어 있으나 독일의 가입 경험을 참고하면 중국이 의약품 실사 상호 협력 기구에 가입하는 것도 불가능한 일이 아니라고 말했다. 하지만 의약품 실사 상호 협력 기구 규정에 의하면 중국은 전체로 가입해야 하고 몇 개의 지방을 뽑아서 가입해서는 안 된다. PIC/S를 가입하기 위해 중국이 기구와의 대화를 계속 할 것이라고 하그리브스는 말했다. 그러나 중국 식품 의약품 관리국의 가입 여부가 중국 정책 결정 집단에서 내리는 결정이기 때문에 중국 식품 의약품 관리국 자체도 어떻게 규정에 맞추어서 신청하는지를

41) Wang Kun-bo, "Brief Introduction of ICAC and Its Relationship with Cotton Industry in China", *China Academic Journal*, 2013. 40(10). pp.14

42) https://med.sina.com/article_detail_103_2_59551.html(검색일:2019년 4월 30일)

결정할 수 없다고 덧붙였다. 중국이 가입하면 의약품 실사 상호 협력 기구에서 대만과 홍콩의 멤버십 문제도 해결해야 되고 홍콩과 대만은 중국에 포함되는지에 대한 정치적 이슈도 처리해야 한다⁴³⁾.

4. 소결

본 장을 통해 다음과 같은 몇 가지 결론을 내릴 수 있다.

1. 국제사회에서 대만이 가입한 정부 간 국제기구에는 정치적이 아닌 기능적, 지역적 성격을 가진다.
2. 정부 간 국제기구에서 중국이 참여하지 않더라도 대만의 국가 지위(statehood)는 중국의 영향을 받으므로 아주 제한적이다.
3. 대만이 국제사회에서 사용하는 명칭은 주권성의 강약에 따르면: 중국 타이베이(Taipei, China)<중화 타이베이(Chinese Taipei)<대만, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역(TPKM)<중화민국(Republic of China). 대만의 국제 지위와 국호에 대한 중국과 대만의 선호를 서론 부분에서 검토했던 양면 게임 이론의 원셋으로 보여주면 다음과 같다.

<그림2-5> 대만의 국제 명칭에 대한 중국과 대만의 선호



4. 정부 간 국제기구에서 대만 지위에 관한 중국의 처리 방식은 3가지 있다.

- 1). 대만을 국제무대에서 활동하지 못하게 쫓아내 버린다.
- 2). 대만의 원래 이름을 격하시킨다,
- 3). 기구의 원래 규정을 수정함으로써 예를 들어, 주권 국가만 가입할 수 있다는 기구의 회원 자격을 확대시킴으로써 대만의 존재를 합리화

43) https://www.sohu.com/a/150592840_670603(검색일: 2019년 5월 17일)

한다.

5. 중국의 부상 이후 세계가 중국을 인식하고 중국의 눈치도 보게 되어 대만의 국가 지위(statehood)에 대해 국제사회에서 제한적인 자세를 견지한다. 때문에 중국이 가입하지 않는 정부 간 국제기구에서도 대만이 중화 타이베이라는 이름을 써야 했던 경우도 많다.

6. 하지만 대만이 중국과 공동 참여하는 정부 간 국제기구에서 가장 많이 쓰는 대만의 국호는 중화 타이베이임으로 이는 국제사회에서 중국의 국제 영향력도 제한적이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 대만 지위 논쟁에 대한 실증 분석

본 연구는 정부 간 국제기구에서 대만의 지위에 대한 중국의 태도 변화를 견인하는 이유를 탐구하기 위한 것을 목적으로 한다. 즉 대만은 국제사회에서 주권 함의가 제일 강한 이름을 사용하길 원할 때, 때로는 주권 함의가 비교적 높은 명칭, 즉 타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역이나 중화 타이베이를 쓰게 될 수 있었고 때로는 주권 함의가 가장 낮은 명칭인 중국 타이베이를 쓰게 되었다. 대만의 국호가 상이하게 결정되게 된 원인을 확인하기 위하여 본 장에서는 실증 분석을 통해 전반적인 흐름을 관찰하며 통계적 분석을 시도한다. 구체적으로 중국과 대만의 양자 관계를 핵심 독립변수로, 대만에 대한 중국의 태도를 종속변수로 설정하여 이와 관련된 이론적 근거로 학계 내 주장을 제시한다. 그 다음 본 장에서는 데이터를 활용하여 변수들 사이의 상관관계를 검증하는 것을 목표로 삼는다.

1. 연구 설계

1). 분석 대상

본 연구의 분석 대상은 정부 간 국제기구에서 대만의 국제기구 지위 및 국호에 관한 중국과 대만의 절충 사례이다.

국제기구는 구성원이 주권 국가인지 아닌지의 수준에 따라 정부 간 국제기구와 비정부 간 국제기구로 구별된다. 정부 간 국제기구는 주권 국가 간에 특정한 목적을 위해 조약의 형식으로 성립한 상설 조직이다. 그러므로 정부 간 국제기구에서 주권 국가들은 보통 국가 정부의 이름으로 출석한다. 비정부 간 국제기구는 주권 국가가 아니더라도 가입할 수 있는 조직이다. 국제기구가 창설된 후 국제 사회에서 정부 간 국제기구의 영향력의 커짐에 따라 정부 간 국제기구는 주권 국가가 권력과 힘을 행사하는 장소가 되었다. 따라서 대만에게 정부 간 국제기구에 가입할 수 있을지는 대만의 주권과 자존심이 걸린 중대한 사건이다. 하지만 대만이 정부 간 국

제기구에 가입을 신청할 때 중국은 종종 대만을 '하나의 중국'이라는 원칙을 준수하라고 요구한다. 따라서 정부 간 국제기구에서 대만 국제 활동 공간에 관한 중국과 대만의 경쟁은 눈에 띄게 심각했다.

대만의 국제 활동 공간이라는 용어는 이미 학계 내에 많이 언급됐지만 그에 대한 정의는 드물다. 이후의 적용 가능성과 측정의 편의를 위해 본 논문에서 대만의 국제 공간을 정부 간 국제기구에 참여 성공 여부(participation)와 어떤 국호로 가입했는지(status) 두 가지 차원으로 정의하고 연구를 시작한다. 기구에서 구성원이 쓰는 명칭이 일단 결정되면 바꾸기가 힘들기 때문에 정부 간 국제기구에서 대만의 참여 성공 여부와 국호에 둘러싼 중국과 대만의 경쟁을 절충 사례로 본다.

2). 분석 시기

본 논문에서는 특정한 시기를 보는 대신 1950년으로부터의 사례를 전반적으로 볼 것이다. 필자는 특정한 시기에 각자의 특수성이 있으므로 역사의 흐름을 보면 양안 관계에 있어서 중국의 행동 변화 및 그 뒤에 숨긴 동기를 더욱 체계적이고 객관적으로 살펴볼 수 있다고 생각한다. 따라서 본 논문에서 1950년부터 2016년까지의 데이터를 볼 것이다. 중국이 분단된 시기는 1949년이지만 여러 이유로 인해 중국과 대만은 1949년에 바로 경쟁하지 않았기 때문에 1950년의 데이터부터 연구하기로 했다.

따라서 최종적으로 본 연구에서 변수의 설정 및 통계적 검증에 있어서 주로 활용할 정량적 데이터가 일반적으로 2016년까지를 수집 범주로 설정했다.

3). 종속변수

본 연구의 종속변수는 정부 간 국제기구에서 대만의 차별적인 위상 또는 지위를 반영하는 국제 명칭이다. 지난 장에서 언급했듯이, 대만은 정부 간 국제기구에서 총 4 가지 이름을 사용한다. 다시 말하면 대만에게 주권 의미의 강약에 따라 대만의 국제 명칭은 중국 타이베이<중화 타이베이<타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역<중화민국 순이다.

정부 간 국제기구 내 중국이 대만 문제를 대처할 때 중국의 해결책이 대만 이름을 변경시키는 외에도 정부 간 국제기구에 대만을 쫓아내 버릴 수 있다는 점을 감안하면, 본 연구에서는 대만이 기구에서 추방되거나 대만의 국호가 중국 타이베이로 격하될 때, 중국이 아예 양보할 생각이 없다는 것을 의미하므로 이 두 가지 상황의 값을 0로 매기고, 국제기구에서 대만의 회원 자격이 유지되며 명칭이 개별 관세 구역이나 중화 타이베이가 될 때, 중국의 일정한 양보 자세가 나타나므로 이 상황의 값을 0.5로 매긴다. 마찬가지로 대만이 중화민국의 명칭으로 정부 간 국제기구에서 활동할 경우 이는 중국의 완전한 양보로 치고 값을 1로 한다. 이로써 종속변수로 정한다.

데이터로는 Jon Pevehouse와 Timothy Nordstrom가 2003년에 만들어낸 <International Governmental Organizations Data Set Version 2.1>을 본 연구의 분석 대상 규정에 맞게 수정, 변경한 이벤트 데이터를 사용한다.

2. 대만 지위 논쟁에 관한 경험적 분석

1). 대만 집권 세력의 당파성

(1). "하나의 중국" vs. 대만의 독립

중국의 입장에서 볼 때 대만의 국제기구 가입은 정치적 문제이다. 중국은 "하나의 중국" 원칙을 양안 문제의 기반으로 삼고 이 기반을 회피하거나 도전하는 것이 모두 중국의 주권과 중국의 영토 통일에 대한 위협이라고 주장한다. 중국은 대만의 국제 공간 문제에 있어서 양쪽이 모두 원하는 해결법을 찾으려면 실사구사하게 "하나의 중국"이라는 원칙을 직면해야 하며 절대적으로 국제사회에서 "두 개의 중국" 또는 "대만 하나, 중국 하나"가 나타나면 안 된다고 한다. 중국의 공식 문서와 대부분 연구에 따르면 중국 대륙 측에서 "하나의 중국" 원칙을 지키는 전제 하에만 관련 국제기구의 규범과 실제 상황에 따라 중국 정부가 수용하는 방식으로 대만의 특정 국제기구의 참여를 다룰 수 있다고 한다. 또한, 최근 몇 년 동안 양안 간에 대만의 국제 활동 공간을 다루는 데 있어서

중국은 합의와 공통적인 행동 규칙이 형성될 수 있었던 이유가 세계에서 "하나의 중국" 원칙을 고수하는 것이기 때문이라고 한다. 이러한 원칙에서 이탈하면 대만의 국제기구 가입 문제가 해결되는 것이 불가능하다⁴⁴⁾. 또한, 중국은 국제사회에서 이 원칙을 깨기 위한 시도는 지난 60 년 동안 결코 성공하지 않았으며 현재와 미래에도 성공하지 못할 것이라고 했다. 대만 국제 활동 공간에 대해 중국의 입장은 한결같이 확고하다.

"하나의 중국"에 대한 대만 국민당과 민주진보당의 인식이 동일하지 않는 것은 분명하다. 민주진보당은 대만의 정체성을 고취하고 (중국의 요구를 거부할 뿐만 아니라) 중화민국 정권을 전복시킴으로써 국가의 독립을 실현하도록 하는 입장을 가지고 있다. 즉 민주진보당은 대만을 서양국가에서 제시한 주권을 보유하는 독립 국가로 만들고 싶다. 반면에 국민당은 대만과 대륙이 공동 중화민족에 속한다고 주장한다. 국민당 당장(黨章)의 첫 번째 장 제 2 조에 의하면 중국 국민당은 국토의 분열을 반대하여 공동적으로 중화민족 전체의 이익을 위해 분투(奮鬥)할 것이라고 규정되어 있다⁴⁵⁾. 이로써 국민당의 주장은 대륙과 대만이 서로 독립한 국가가 아니며 적어도 동일한 문화 유대를 가지는 중화민족이라는 공동체에 속한다. 이로써 대만 정체성에 대한 대만 국민당과 민주진보당의 주장은 다르다는 점을 알 수 있다. 하지만 리덩후이 시기는 특수했다. 국민당 출신인 리덩후이가 대만의 민주화 과정을 강력히 추진하여 리덩후이 집권 초기가 대만 민주화 과정 중 중요한 시기였다. 1990 년대의 대만(리덩후이와 천수이볜 시기에)은 "하나의 중국"이라는 틀을 파괴하려고 시도했고 국제사회에서 "두 개의 중국" 또는 "중국 하나, 대만 하나" 등의 분열 활동을 전개하였다. 이를 테면 리덩후이의 "양국론(兩國論)" 과 천수이볜의 "일변일국(一邊一國)" 연설 및 리덩후이의 "무실 외교(務實外交)" 전략과 천수이볜의 "봉화외교(烽火外交)" 전략 등 모두

44) 胡淑慧, "论两岸在台湾对外洽签FTA问题上的分歧与协调思", 学术探索, 10.2013. pp. 46-50.

45) 중국 국민당 당장 첫 번째 장 2조의 원문은 다음과 같다. "本黨結合全國及海外信仰三民主義之同胞為黨員，恪遵總理總裁與蔣故主席經國先生之遺教，融合族群，團結全民，復興中華文化，實行民主憲政，反對共產主義，反對分裂國土，共同為中華民族之整體利益而奮鬥。"

중국의 주장을 깨기 위한 시도였다. 하지만 그 결과, 중국은 대만이 "하나의 중국" 원칙에 도전하지 못하는 반면, 국제사회에서 "하나의 중국"이라는 원칙이 오히려 강화되었다고 한다. 이로써 대만의 활동 공간이 압축되어 있었다. 중국 측에서는 대만 독립에 대한 이러한 고취가 "하나의 중국" 원칙에 위반되었을 뿐만 아니라 국제사회의 일반적인 인식, 국제기구의 참여 원칙에 위배되기 때문에 결코 성공하지 않을 것이라고 비난했다.

2005년 3월 중국 전국 인민 대표 대회에서 <반 분열국가법(反分裂國家法)>이 통과됨으로써 중국은 국제사회에게 "하나의 중국" 원칙이 중국의 핵심 이익이라 세계가 이 원칙을 존중하고 준수해야 한다는 것을 밝혔다. 그 중 제7조에 따르면 중국이 "국제사회에서 대만의 지위와 어울리는 활동 공간"에 대해 대만과 평등하게 상의할 수 있을 것이라고 규정하였다. 민주진보당의 집권 시기인 2005년 4월 중국 국토의 분열을 방지하기 위해 중국 공산당 중앙위원회 사무총장 후진타오 주석과 당시 중국 국민당 주석이었던 헨잔은 북경에서 회견했다. 회견의 결과로 "양안 간 평화로운 공동 발전 비전"이라는 합의가 이루어졌다. 내용에 의하면 중국 국민당과 공산당은 서로 "92 공식"에 대한 고수를 확인하고 "대만 독립"에 공동적으로 반대하는 상황에서 "대만 국민들의 관심사인 국제 활동 참여 문제를 둘러싼 대화를 추진할 것이며, 양측이 협력해서 조건을 만들으로써 점차 최종 해결책을 찾을 것이다"는 공동 인식에 합의되었다⁴⁶⁾. 후진타오 주석은 2008년 <대만 동포에 고하는 글> 발간 30주년 좌담회에서 대만의 국제 활동 이슈에 있어서 대만이 '두 개의 중국'이나 '중국 하나, 대만 하나'를 만들지 않으면 대만의 국제기구 참여에 대한 양안의 협상을 전개할 것이며 대만의 국제기구 참여 이슈가 공정하게 합리적으로 처리될 수 있다고 밝혔다⁴⁷⁾.

2008년 대만에서 국민당 인사 마잉주가 취임하였다. 마잉주는 "92 공식"을 고수하고 "대만의 독립"에 반대하는 태도를 명확하게 거듭

46) http://www.gmw.cn/content/2005-04/29/content_226149.htm(검색일:2019년 5월12일)

47) <http://www.xinhuanet.com/tw/20081231/>(검색일:2019년5월12일)

천명했다. 이어서 양안 관계에서 큰 진전이 발생하였다. 대만은 10년 간 지속적으로 가입 신청했으나 실패했던 세계보건총회에서 2009년 마침내 참관국으로서 출석했다. 국제민간항공기구에서도 마찬가지다. 2013년, 대만은 마침내 국제민간항공기구 총회에서 특별 내빈(special guest)의 자격으로 참여하게 되었다.

그러므로 중국의 공식 입장에서는 대만이 "하나의 중국" 원칙을 준수하는 한 모든 이슈가 논의될 수 있고, 또한 대만이 적절한 국호로 관련 국제 활동에 참여될 수 있다고 주장한다. 대만에서 대만 집권 세력에 따라 "하나의 중국" 원칙에 대한 입장은 다를 수 있다. 전반적으로 보면 중국 국민당은 중국의 원칙을 인정하는 반면, 대만 민주진보당은 이 원칙을 돌파하려고 했다. 비록 대만에서 리덩후이 시기와 같은 특수 시기가 있었지만 국민당 당원은 국민당 당장을 준수해야 하기 때문에 중국에게 민주진보당보다 국민당의 집권을 원하는 것이 확실하다.

그러므로 학계 내 대만 집권 세력의 당파성과 중국 양보 정도에 대한 주장은 다음과 같다⁴⁸⁾.

주장 1. 대만에서 국민당 집권 시기라면 정부 간 국제기구에서 중국이 대만에 양보하지 않는 확률이 낮고 민주진보당의 집권 시기라면 중국이 대만에 양보하지 않는 확률이 높다.

이 주장을 퍼트남의 윈셋으로 설명하면 국민당 집권 시기라면

48) 李义虎, 梁浩. 2016. "台湾的“国际空间”问题与中国大陆的政策导向——以“冈比亚模式”为例". *Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)*. 53: 130-138; 王鹤亭. 2015. "台湾"国际活动空间"问题探析". *惠州学院学报(社会科学版)*. 35: 11-14; 修春萍. 2010. "两岸关系新形势与台湾"国际活动空间"问题". *两岸关系*. 16-18; 修春萍. 2011. "两岸关系和平发展与台湾"国际活动空间"问题". *Journal of Beijing Union University(Humanities and Social Sciences)*. 9: 55-58; 袁小红. 2011. "关于台湾参与国际组织的几点思考". *国际展望*. 3: 92-10; 朱卫斌. 2008. "关于台湾国际空间问题的几点思考". *广州社会主义学院学报*. 3: 51-53; Tsai, C. H. 2013. "「一個中國原則」與台灣的國際空間以民進黨政府參與聯合國的策略為例(2000-2008)". *Review of Global Politics*. 41: 45-76; Wan, C. H. 2009. "兩岸共同參與政府間國際組織之經驗". *全球政治評論*. 26: 93-130.

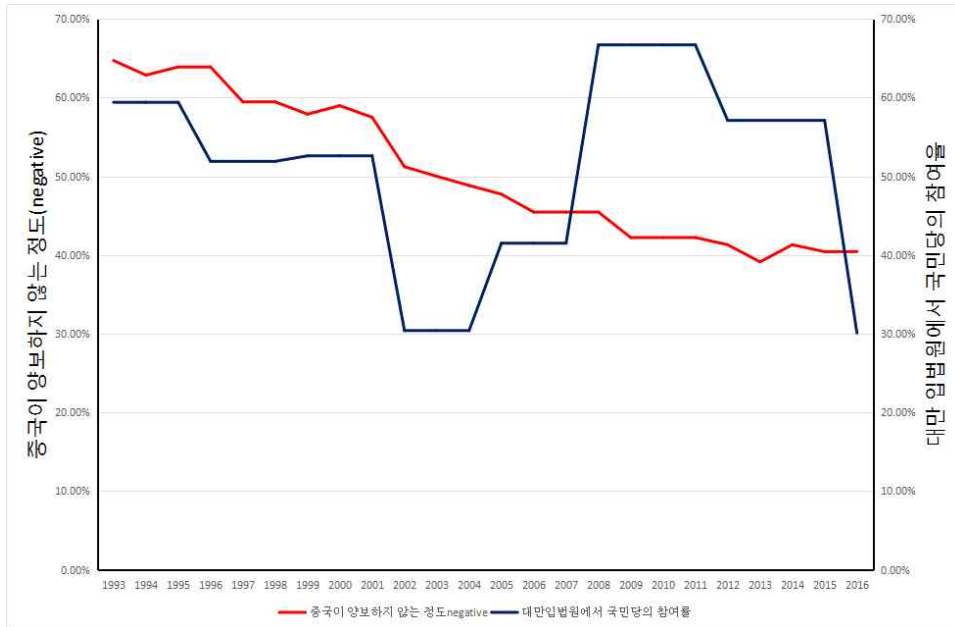
중국의 원샷은 유연해지고 민주진보당 집권 시기라면 중국의 원샷은 작아진다. 원샷의 변화가 국호에 미치는 영향은 아래와 같이 예상할 수 있다. 대만의 원샷이 작아지면 중국과 대만 사이에 국호와 관련하여 합의가 도출될 가능성이 낮지만, 대만의 국호에 대한 합의가 이루어진다면 대만에게 유리한 국호가 채택될 가능성이 높아진다. 구체적으로 민주진보당 집권기 대만의 국호는 상대적으로 주권성이 높아지게 될 것이다. 반대로 대만의 원샷이 커지면 중국과 대만 사이에 국호와 관련하여 합의가 도출될 가능성이 높아지지만, 대만의 국호에 대한 합의가 이루어진다면 대만에게 불리한 국호가 채택될 가능성이 높아진다. 구체적으로 국민당 집권기 대만의 국호는 상대적으로 주권성이 낮아지게 될 것이다.

(2). 대만 집권 세력의 당파성과 국호 간 관계

본 절에서는 대만 집권 세력의 당파성을 크게 민주진보당과 국민당으로 나누어서 경험적으로 분석하고자 한다. 독립변수의 지표는 대만 입법원에서 국민당의 참여율과 대만 집권당으로 한다. 우선, 국민당의 참여율과 중국 양보 정도(종속변수 값=0)의 관계를 그림으로 보여주하고자 한다. 그 다음 Ttest 분석으로 대만 집권 당파인 국민당과 민주진보당 및 중국 양보 정도와의 관계를 분석하고자 한다. 대만 입법원에서 국민당의 참여율 데이터는 대만 입법원 공식 홈페이지에서 제공한 데이터를 사용한다.⁴⁹⁾

49) <https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=110>(검색일: 2019년6월6일)

<그림 3-1> 의회 내 국민당의 비중과 중국의 양보



주장 1의 맥락에 의하면 대만 입법원에서 국민당의 참여율이 높아지면 국제기구에서 중국이 대만에 양보하지 않는 확률은 낮아져야 한다. <그림 3-1>에서 보여주듯이 입법원에서 국민당의 참여율이 높아졌을 때 중국이 양보하지 확률이 낮아진 시기는 있었지만 아주 짧은 시기였다. <그림 3-1>에서는 또 국민당의 참여율이 낮아질 때 중국이 양보하지 않는 확률도 낮아진 시기가 있었고 국민당의 참여율이 동일할 때 중국의 태도 변화가 생겼던 시기도 있었음을 보여주었다. 이로써 대만 집권 세력의 당파성은 대만 지위에 대한 중국의 태도 변화와 상관관계가 없다고 볼 수 있다.

다음은 대만 집권당과 중국 양보 정도의 관계에 있어서 통계적인 의미가 있는가를 확인하기 위해 Ttest 분석을 한다.

<표 2-1> 대만 내 정권교체와 중국의 양보(t-test)

그룹	관측치	평균치	표준 오차	표준 편차	[95% 신뢰 구간]	
민주진보당	9	0.5006911	0.0169449	0.0508348	0.461616	0.5397662
국민당	38	0.5786171	0.0259149	0.1597501	0.5261086	0.6311257
combined	47	0.5636951	0.216043	0.1481116	0.5202079	0.6071823
diff		-0.077926	0.0542843		-0.1872603	0.0314083
						t=-1.4355

diff=mean(0)-mean(1)

Ho: diff=0

degrees of freedom =45

Ha: diff<0

Ha: diff !=0

Ha: diff >0

Pr(T<t) = 0.0790

Pr(| T | > | t |)= 0.1581

Pr(T>t)=0.9210

t-test 한 결과로 종속변수와 독립변수는 통계적으로 의미가 없다고 나왔다. 이는 관측치가 매우 적어서 그럴 수 있다. 하지만 <그림 3-1>을 통해 대만 집권 세력의 당파성이 정부 간 국제기구에서 대만에 대한 중국의 태도 변화와 관계없다는 것을 다시 확인할 수 있다.

2). 대만의 대중(對中) 경제의존도

(1). 양안 경제 관계의 정치적 함의

중국이 대만에 양보하는지 안하는지와 관련된 두 번째 독립변수는 중국에 대한 대만의 경제의존도이다. 국제정체학계에서는 국제정치와 무역을 불가분의 관계로 인해 무역과 경제적 상호의존의 확대가 평화를 촉진시킨다고 주장하는 주류 이론은 무역 평화론이다.

국제정치이론의 전통에서 신자유주의적인 무역평화론 견해를 취하고 있는 학자들의 주장에 따르면 경제적 상호의존이 외부적 경제 발전과 변화로 인해 국가 경제에 대한 민감성과 취약성을 초래할 수 있다고 말하며 의존도가 보통 국민 총생산에서 무역의 비중, 상호 투자, 분업 수준, 통화의 상황 및 기타 측정 기준에 따라 측정된다⁵⁰⁾.

리처드 코벤(Richard Cobden)은 무역 평화이론의 창시자로서 1850 년대에 그는 만약 "모든 당사자가 서로의 번영과 행복을 위해 똑같이

50) Katherine Barbieri and Gerald Schneider, "Globalization and Peace: Assessing New Directions in the Study of Trade and Conflict", *Journal of Peace Research*, Vol.36, No.4, 1999, pp.390

노력하면 전쟁이 당연히 뒷전이 될 것"이라고 밝혔다⁵¹⁾.

냉전 이후 국제 체제의 근본적 변화에 따라 국제기구와 국제기제가 급속하게 깊이 발전했고 신자유주의의 열풍이 불어일으켰다⁵²⁾. 신자유주의를 지지하는 학자들 중 리처드 로세렌스(Richard Rosecrance)는 1970 년대에 코벤의 무역 평화이론을 발전시켰다. 로세렌스는 경제적 상호의존 하에 국가가 취득할 이익과 치러야 할 대가를 비교함으로써 이론을 설명하였다. 그는 경제학 중 '의존도(dependence)' 개념, '기회 성분(opportunity cost)' 및 '조정 성분'(cost of adjustment) 등 개념 인용하여 고도로 상호 의존하는 국제 체제에서 전쟁을 일으키는 원동력이 사라지게 된다는 것을 주장했다⁵³⁾. 아울러, 경제적 폐쇄 정책이 실시되면 자유 무역이 중지하기 때문에 무역이 가져온 이익이 필연적으로 없어진다. 무역의 중단으로 국가가 치를 대가는 기회 대가이란다. 로세렌스는 국가의 경제적 의존도가 높으면 높을수록 기회 대가도 많아진다. 기회 대가가 커지면 국가의 잠재적인 경제 손실도 커진다. 따라서 이러한 국가가 경제 연계를 끊게 할 수 있는 전쟁이나 분쟁을 유발하는 경향이 없다고 한다. 엄청난 기회 대가를 부담하는 외에 전쟁이 발생한다면 국가는 전쟁 종식 이후 새로운 국민 경제체제를 수립해야 한다. 이를 위해 '조정 성분'도 지불해야 한다. 그러므로 경제적 상호의존은 평화가 이루어지는 이유이다. 로세렌스 이후 경제적 상호의존이 충동을 억제할 수 있는지에 대해 많은 학자들이 실증적으로 검증했다. 대부분 연구는 경제적 상호의존과 평화 사이에 적극적인 연관성이 있다고 입증했다⁵⁴⁾. 심지어 잠재 변수를 통제한 후에도, 예컨대 지리적 인접성(geographic contigity), 권력 균형(balance

51) Richard Cobden, *The Political Writings of Richard Cobden*(London: T, Fischer Unwin, 1903), pp.225.

52) 倪世雄、许嘉: "论冷战后新现实主义面临的挑战", *欧洲*, 1997. Vol.4 ; 刘靖华, "权力均衡, 还是制度霸权", *欧洲*, 1997. Vol 1,2

53) Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading States: Commerce and Conquest in the Modern World* (N.Y.:Basic Bookes,1986),pp.13-14,pp.24-25

54) William K. Domke, *War and the Changing Global System* (New Haven, CT: Yale University Press, 1988); Edward D. Mansfield, *Power, Trade and War*, Princeton(NJ): Princeton University Press, 1994

of Power), 동맹 관계(alliance bonds) 및 경제 성장률(economic growth rates) 등 통제하고 나서도 동일한 결론이 도출했다. 또한, 일부 학자들은 무역이 실질적으로 경제적 상호의존과 정보 분포와의 관계를 반영한다고 지적했다. 경제적 상호의존이 국가가 도전자의 특정 요구에 양보할지에 대한 의사를 정확하게 반영하기 때문에 무역은 군사적 충돌보다 국가 간의 분기를 완화시키는 효과가 있다⁵⁵⁾. 기타 학자들은 자유 무역 국가들 간에 왜 충돌이 덜 발생했나는 질문에 대한 기존 설명이 충분하지 않으나, 정보 이론(signaling argument)이 관찰된 민주 평화 현상과 일치한 이론이라고 주장한다. 정보 이론에 따르면 국가가 군사 충돌보다 다른 국가에게 무역 중단으로 위협함으로써 자신의 결심을 입증할 수 있다고 지적한다. 즉 경제적으로 상호 의존하는 상황 하에, 국가가 무력적으로 타국을 위협하면 현저한 경제적 대가를 치러야 하기 때문에 무력 중단에 대한 위협은 오히려 믿음직스러워진다. 이로써 비대칭적인 정보 분포로 인해 국가 간 전쟁이 폭발할 가능성은 줄여든다⁵⁶⁾.

다시 말하면 무역평화이론을 지지하는 학자들의 관점에서 볼 때, 경제적 상호의존성이 높은 국가 간 여러 요인의 영향으로 국가 행동에 제한을 가할 것이며, 따라서 국가 간 갈등이 생기는 가능성이 줄여든다. 그러나 세계화된 국제사회에서 어느 누구도 완전 다른 국가에 의존하지 않으며 양측이 동등하게 의존하는 경우도 거의 없다. 이로써 비대칭적인 상호 의존성은 지배적인 국가의 도구이자 권력이 될 것이다. 코헤인(Robert O. Keohane)과 나이(Joseph S. Nye)가 말했듯이 "(국제정치에서) 권력은 비대칭적 상호의존의 관점에서 정의되며⁵⁷⁾",

55) Willian Reed, "Information and Economic Interdependence", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.47, No.1, 2003, pp.54-71

56) Erik Gartzke, Quan Li and Charles Boehmer, "Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict", *International Organization*, Vol.55 No.2, 2001, pp.391-438

57) Robert O. Keohane, "The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the 'Liberalism of Fear'" *Dialogue IO*, Vol.1, No.1, 2002, pp.33

"정책이 변경된 이후에도 외부적 사건에 의해 국가 행위자가 부과된 비용을 감내해야 하는 상황에 놓이기 쉬울 때" 해당 국가가 취약성 의존(vulnerability dependence)의 문제를 가지고 있다고 규정한다⁵⁸⁾. 이런 상황은 선진국과 개발도상국 사이에서 존재할 뿐만 아니라 선진국들 사이 및 개발도상국들 사이에도 똑같이 일어난다. 하지만 선진국이든 개발도상국이든 비대칭적인 상호의존성은 의존도가 높은 국가를 종속 국가의 행동에 더 민감하게 만든다. 때로는 종속 국가로부터 제약을 받을 수도 있다. 즉 국가 B에 대한 국가 A의 경제 의존도가 높을 때, 그리고 이런 의존성이 깨질 수 없을 때, A국이 B국에 대해 취약성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 또한, 이때 정치 영역과 경제 영역이 연결되는 경우, B는 자신의 목적을 달성하기 위해 A의 경제 취약성을 이용한다. B의 요구에 대해 A의 순응적인 모습을 보일 가능성이 크다.

이러한 논리는 대만의 국제 지위를 둘러싼 대만과 중국의 경제에도 적용될 수 있다. 중국에서 1979년 제시한 對 대만정책인 '평화통일'은 바로 빈번한 양안 간의 경제 교류를 통해 중국의 통일을 실현한다는 내용이다. 그러므로 일부 학자⁵⁹⁾들의 관점에서 중국에 대한 대만의 경제적 의존도가 높아지면, 중국의 요구에 대해 대만은 순응적으로 대응하지 않을 수가 없다고 한다. 대만의 경제력이 중국의 정책과 행동으로 인해 떨어지게 되면 대만 국민의 불만을 일으킬 수 있어 민주국가로서의 대만을 거대한 대가를 치를 것이라고 생각한다. 때문에 중국에게 중국에 대한 대만의 경제적 의존도가 높아지면 높아질수록 중국에 대해 유리해지므로 중국이 더 이상 대만에 잘해줄 필요가 없이 국제사회에서 대만에 양보하지 않을 가능성이 높아진다.

이상의 논의를 정리하면 다음과 같은 주장을 도출할 수 있다.

주장 2: 중국에 대한 대만의 경제의존도가 높을수록 중국이 정부 간 국제기구에서 대만에 양보하지 않을 가능성이 높아진다. 중국에 대한

58) Keohane and Nye, 2001. pp.11

59) 제1장 선행연구 참조: 赵景文. 2010. 『台湾命运』, (中信出版社); 李松林, 祝志男. 2012. 『中共和平解决台湾问题的历史考察』, (九州出版社)

대만의 경제의존도가 낮을수록 중국이 정부 간 국제기구에서 대만에 양보하지 않을 가능성이 낮아진다.

주장 2를 퍼트남의 원셋으로 설명하면 대만의 대중 경제의존도가 높아지면 중국의 원셋이 작아지고 대만의 대중 경제의존도가 낮아지면 중국의 원셋이 커진다. 이로써 원셋의 변화가 국호에 미치는 영향은 아래와 같이 예상할 수 있다. 대만의 대중 경제의존도가 높을 경우 중국과 대만 사이에 국호와 관련하여 합의가 도출될 가능성이 대만의 원셋에 따라 상이하게 될 수 있다. 하지만 대만의 국호에 대한 합의가 이루어진다면 대만에게 불리한 국호가 채택될 가능성이 높다. 구체적으로 대만의 대중 경제의존도가 높으면 대만의 국호는 상대적으로 주권성이 낮아지게 될 것이다. 반대로 대만의 대중 경제의존도가 낮을 경우 대만의 국호에 대한 합의가 이루어진다면 대만에게 유리한 국호가 채택될 가능성이 높아진다. 구체적으로 대만의 대중 경제의존도가 낮으면 대만의 국호는 상대적으로 주권성이 높아지게 될 것이다.

(2). 대만 대중(對中) 경제의존도와 국호 간 관계

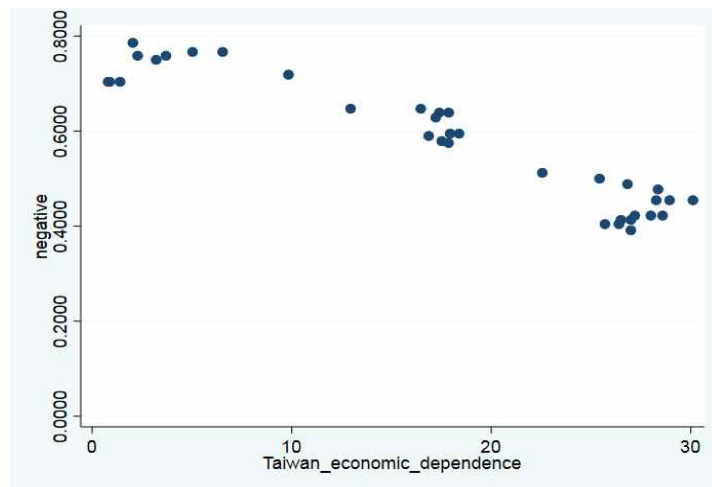
여기에는 중화민국대륙위원회에서 1982년부터 발표한 양안 무역액 수치를 활용할 것이다. 데이터는 중국과 대만의 해관에서 따로 통계되는데 본 논문에서 양측의 수치를 비교 확인하고 정리되었다. 그러므로 본 절에서 먼저 1982년부터의 수치를 사용하고 종속변수 값=0, 즉 중국이 양보하지 않은 정도 및 중국에 대한 대만의 경제적 의존도, 즉 대만이 중국으로 수출하는 비율을 Y 축으로 하고 시간을 X 축으로 해서 그림으로 보여주고자 한다.

<그림 3-2> 대만의 대중 경제의존도와 중국의 양보



대만의 대중 경제의존도와 중국 양보 정도의 상관관계 수치를 계산한 결과는 -0.943915 이다. 대만의 대중 경제의존도와 중국 양보 정도의 상관관계 분포 형태는 다음과 같다.

<그림 3-3> 대만의 대중 경제의존도와 중국의 양보 간 산포도



주장 2 에 따르면 중국에 대한 대만의 경제의존도가 높아짐에 따라 중국이 양보하지 않는 정도가 높아져야 한다. 하지만 실증 분석한 결과로 대만의 대중 경제의존도와 중국 양보 정도의 상관관계가 높지만 부정적인 관계였다. 즉 대만의 대중 경제의존도가 높아지면 중국이 호의를 표시하기 위해 양보하지 않는 확률이 오히려 낮아진다는 것은 확증되었다.

실증 분석한 결과를 다시 퍼트남의 원셋으로 설명하면 대만의 대중 경제의존도가 높아지면 중국의 원셋이 커지고 대만의 대중 경제의존도가 낮아지면 중국의 원셋이 작아진다. 원셋의 변화가 국호에 미치는 영향은 아래와 같이 예상할 수 있다. 대만의 대중 경제의존도가 낮을 경우 중국과 대만 사이에 국호와 관련하여 합의가 도출될 가능성이 낮으며 대만의 국호에 대한 합의가 이루어진다면 대만에게 불리한 국호가 채택될 가능성이 높아진다. 구체적으로 대만의 대중 경제의존도가 낮으면 대만의 국호는 상대적으로 주권성이 낮아지게 될 것이다. 반대로 대만의 대중 경제의존도가 높을 경우 대만의 국호에 대한 합의가 이루어진다면 대만에게 유리한 국호가 채택될 가능성이 높아진다. 구체적으로 대만의 대중 경제의존도가 높으면 대만의 국호는 상대적으로 주권성이 높아지게 될 것이다.

3). 대만 국민의 민의

(1). 대만의 민의와 양안관계

정부 간 국제기구에서 대만 지위에 대한 중국의 태도 변화와 관련된 세 번째 독립변수는 중국에 대한 대만 국민의 민의이다. 즉 대만 지위에 관한 양안의 경쟁 과정 중 중국이 압도적인 경제력과 정치적 파급력을 가진다고 해서 대만은 꿈쩍 못하는 것이 아니다.

대만 행정원 하속 대륙 위원회 부회장 임중빈(林中斌)은 1998 년 인터뷰⁶⁰⁾를 받았을 때 중국과 미국의 고위 관료가 대륙위원회에서 진행한

60)

https://www.mac.gov.tw/cn/News_Content.aspx?n=921BBB6CB6654CE9&sms=EE2481E0941D4B90&s=7133240AEEFB2052(검색일: 2019년 5월 17일)

민의조사에 큰 관심이 있고, 심지어 중국 공산당 국무원 대만 사무실의 관료들이 조사제본을 한 명 한 권씩 가지고 있으며, 민의조사에 의해 중국의 대만 전략 정책이 결정된다고 진술했다. 그에 따르면 1995년부터 중국은 대만에 대한 첫 번째 군사 훈련을 시작했으며 이로써 대만에 압력을 가하여 대만 독립을 지지하는 소리를 제거하고자 했다. 하지만 1996년 3월 민의조사의 결과로 대만 독립에 대한 국민들의 지지가 떨어지지 않고 오히려 상승했다. 때문에 4월 이후 중국 공산당은 내부 검토회를 실시했다. 중국에 대한 이 민의조사의 중요성은 미국과 모스크바의 학자들의 증언에 의해 입증되었다.⁶¹⁾ 대만 국민들 가운데 일부분은 중국이 꿈꾸는 하나의 중국에 대해 동일한 생각을 가지고 있을 것이라는 기대를 품고 있었던 중국은 중국에 대한 대만 국민의 호감도가 낮아지는 것을 감안하여 기존에 가지고 있었던 인식이 틀렸을 수 있다는 것을 깨달았다. 이후 중국은 대만 국민을 진정시키기 위해 이후 중국의 대만전략을 조정해왔다.⁶²⁾

대만에 대한 중국의 정책 변화는 중국의 對 대만 방침 정책인 '엽 9 조(葉 9 條)'에서, '등 6 조(鄧 6 條)', '강 8 점(江 8 點)' 및 '호 4 점(胡 4 點)'을 통해 볼 수 있다⁶³⁾. '엽 9 조(葉 9 條)'와 '등 6 조(鄧 6 條)'에서는 주로 대만에 대한 통일 통치 정책, 즉 '일국 양제(一國兩制)' 정책 및 통일 후 대만에 대한 정책을 제안했다. 1995년 1월 30일 장쩌민(江澤民)은 조국 평화 통일 진전을 촉진시키는 8 가지

61) 1998년 미국 전 국방부 장관인 윌리엄 페리(William J. Perry)가 중국을 방문했다. 임중빈에 따르면 동반자인 램턴 학자(전 미중 관계 협회 회장)가 워싱턴으로 돌아간 후 미국 내부 회의 중에 베이징 관료가 대만 대륙 위원회에서 실시한 민의조사에 대해 관심이 있다고 말했다. 또한 1998년 4월, 모스크바 국가 사회 과학 대학의 동아시아 연구 전문가에 따르면 그가 1997년 10월에 베이징에 갔는데 중국 고위관료가 대만 민의 조사에 대해 상당히 중요하게 생각하고 있다고 했다.

62)

https://www.mac.gov.tw/cn/News_Content.aspx?n=921BBB6CB6654CE9&sms=EE2481E0941D4B90&s=7133240AEEFB2052(검색일: 2019년 3월 14일)

63) 이들은 중국 정치 역사에서 주요 인물들이 제시한 중국의 對 대만 방침 정책이다. 엽9조(葉9條)는 예젠잉(葉劍英)이 제시한 9개항의 방침이고. 등6조(鄧6條)는 덩샤오핑(鄧小平)이 제시한 6개항의 정책이다. 강8점(江8點)은 장쩌민(江澤民)이 제시한 8가지 정책이며 호4점(胡4點)은 후진타오가 제시한 4가지 방침이다.

주장을 제안했다.

첫째, '하나의 중국' 원칙을 고수한다. 둘째, 대만이 외국과 민간적인 경제 및 문화 교류를 발전하는 것에 중국은 이의가 없다. 셋째, 양안 간 평화적 통일 협상을 전개한다. 협상 과정에 양안의 모든 정당과 그룹의 대표 인사가 참여할 수 있다. 하나의 중국이란 전제하에, 대만 당국의 관심사를 포함한 모든 문제가 논의될 수 있다. 첫 단계로서 양측은 먼저 적대 상태를 중단하여 협상을 통해 합의를 이룩한다. 이를 바탕으로 의무를 공유하고 중국의 주권과 영토를 보호하며 양안 관계의 미래를 계획한다. 넷째, 평화 통일을 위해 노력하도록 한다. 중국인은 중국인과 전쟁하지 않는다. 중국은 무력을 포기할 수 없지만, 이는 대만 동포를 겨냥한 것이 아니라 중국의 통일과 "대만 독립"이란 구호를 도모하는 데 있어 외국 세력의 개입을 반대하는 것을 목적으로 한다. 다섯 번째, 양안의 공동 번영을 위해 양안 간 경제 교류와 협력을 적극적으로 발전시킴으로써 중화민족에 행복을 가져온다. 중국은 정치적 분기로 양안 간의 경제 협력에 영향을 주거나 간섭하는 것을 주장하지 않다. 일찌감치 실질적인 단계를 통해 양안 삼통(三通)을 가속화하여 양안 간 업무 협상을 촉진해야 한다. 여섯 번째, 양안 동포들은 공동으로 중국 문화의 훌륭한 전통을 계승하고 발양(發揚)해야 한다. 일곱 번째, 대만 동포들의 생활방식과 온전한 주권을 갖고 싶다는 소원을 충분히 존중해야 하며 대만 동포들의 합법적인 권리를 보호한다. 여덟 번째, 중국은 대만 당국 지도자들이 적절한 신분으로 중국에 방문하러 오는 것을 환영하며, 국사를 공동 상토하기 위해 대만의 초청을 받아 대만으로 가는 것도 원한다.

'엽 9 조(葉 9 條)'와 '등 6 조(鄧 6 條)'와 달리, 장쩌민은 처음으로 대만의 민간 요인을 언급했다. 2005 년 3 월 후진타오가 대만 문제에 대해 제안한 "4 가지 건의" 중에도 '대만 인민에 기대하는 방침이 바뀌지 않을 것이다'는 내용을 추가했다. 이로써 1995 년 이후 중국 대륙에서 양안 통일 문제에 있어서 대만 인민의 역할을 점점 중요시하고 있음을 알 수 있다.

대만은 중국이 대만 국민의 커진 반중(中) 정서에 걱정되는 것을

눈치 채고 양안 협상 과정 중 이를 협상 수단으로 쓰기 시작했다. 이로써 중국에 대한 대만 국민의 반감이 낮으면 중국은 자신감을 얻어 국제사회에서 대만에 양보할 가능성이 낮다. 반대로 대만 국민의 대중 반감이 높으면 대만 국민의 민의에 예민한 중국은 대만에 양보할 가능성이 높다.

이러한 논리를 바탕으로 다음과 같은 주장을 도출할 수 있다.

주장 3 : 중국에 대한 대만 국민의 반감이 낮으면 낮을수록 중국이 정부 간 국제기구에서 대만에 양보하지 않을 가능성이 높아진다. 중국에 대한 대만 국민의 반감이 높으면 높을수록 중국이 정부 간 국제기구에서 대만에 양보하지 않을 가능성이 낮아진다.

주장 3을 퍼트남의 원셋으로 설명하면 대만의 민의가 중국으로 향한다면 중국의 원셋이 작아지고 대만의 민의가 중국으로 향하지 않다면 중국의 원셋이 유연해진다. 원셋의 변화가 국호에 미치는 영향은 아래와 같이 예상할 수 있다. 대만 국민의 대중 반감이 낮으면 중국과 대만 사이에 국호와 관련하여 합의가 도출될 가능성이 낮으며 대만의 국호에 대한 합의가 이루어진다면 대만에게 불리한 국호가 채택될 가능성이 높아진다. 구체적으로 대만 국민의 대중 반감이 낮을 경우 대만의 국호는 상대적으로 주권성이 낮아지게 될 것이다. 반대로 대만 국민의 대중 반감이 높으면 중국과 대만 사이에 국호와 관련하여 합의가 도출될 가능성이 높아지고 대만에게 유리한 국호가 채택될 가능성이 높아진다. 구체적으로 대만 국민의 대중 반감이 높을 경우 대만의 국호는 상대적으로 주권성이 높아지게 될 것이다.

(2). 대만 국민 민의와 국호 간 관계

이 부분에서는 중화민국 대륙위원회에서 리덩후이 시기부터 진행된 여론 조사를 통해 검증한다. 대만의 설문 조사는 대만 국민의 정당 선호 (1992-2018), 대만인/중국인 정체성 인식 (1992-2018), 그리고 대만

국민의 통일/독립 입장 (1994-2018) 등을 포함한다. 본 연구에서는 주로 대만인/중국인 정체성 인식 및 대만 국민의 통일/독립 입장 통계를 사용한다.

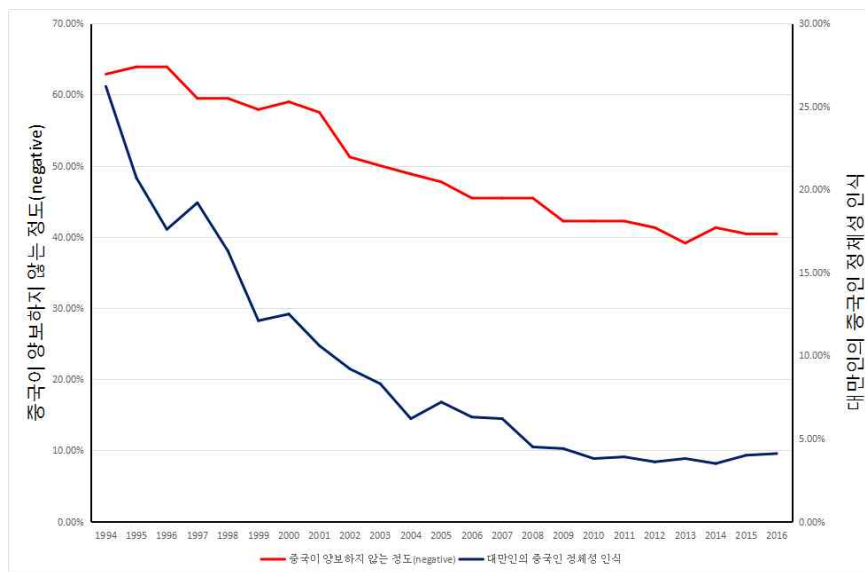
실증 과정에서 여전히 종속변수 값=0 을 사용하고 즉, 중국이 양보하지 않는 정도 및 대만의 중국인 정체성 인식, 이중 정체성 인식 및 대만인 정체성 인식 및 독립 의사를 Y 축으로 하며, 연도를 X 축으로 해서 그림으로 보여줄 것이다. 우선 각 독립변수와 종속변수의 상관관계를 계산했다. 계산 다음과 같다.

<표 2-2> 대만 국민의 민의와 중국의 양보

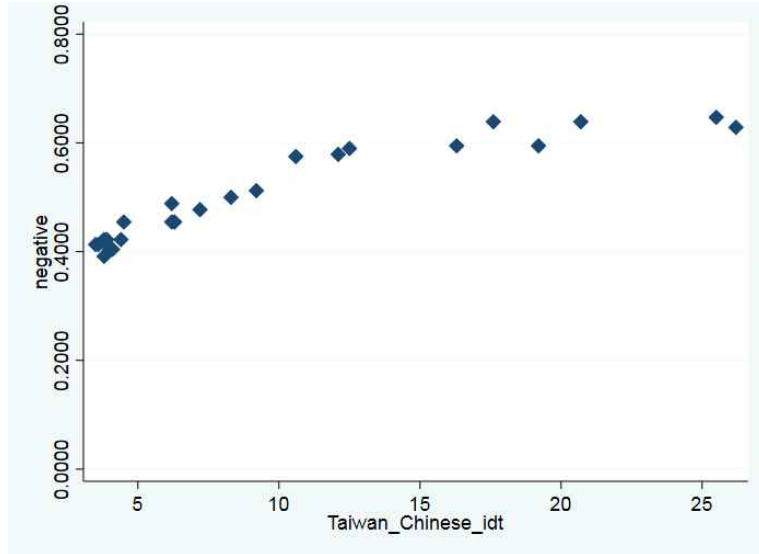
	중국인 정체성 인식	이중 정체성 인식	대만인 정체성 인식	대만인의 독립 의사
0	0.928691674	0.653474071	-0.494617341	-0.906458939

<표 2-2>를 통해 대만 국민의 민의와 중국 양보 정도의 상관관계가 높다는 것을 볼 수 있다. 대만 국민의 정체성 인식 및 독립 의사와 중국 양보 정도의 관계 분포는 다음과 같다.

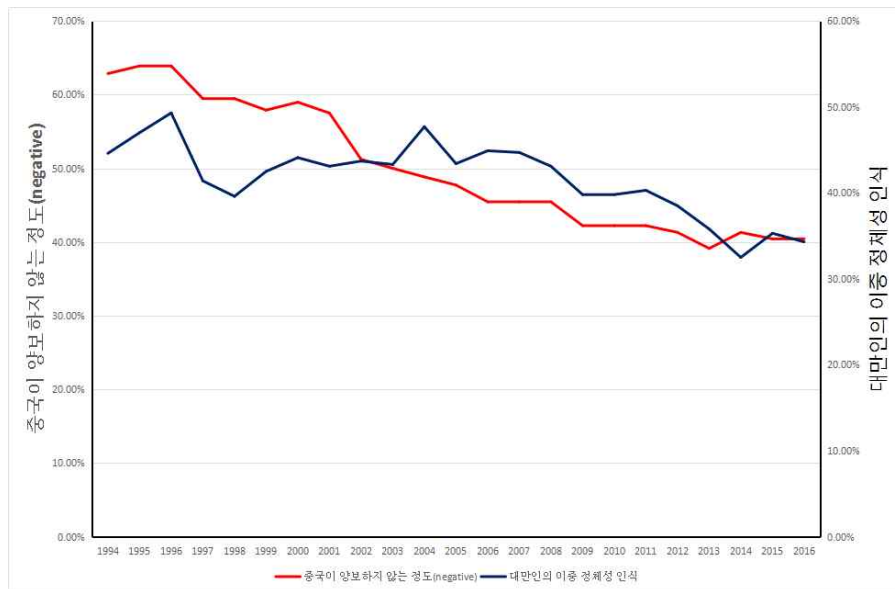
<그림 3-4> 연도별 대만의 "중국인" 정체성과 중국의 양보



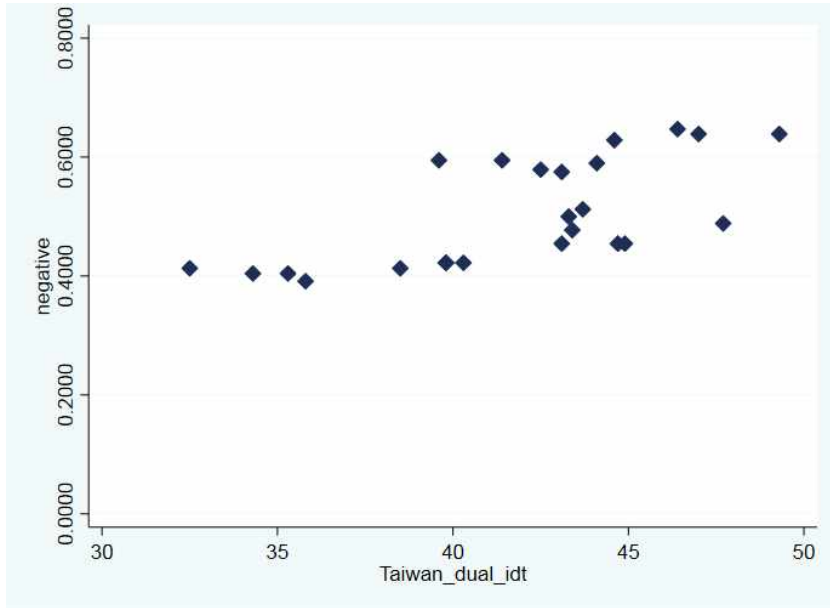
<그림 3-5> 대만의 "중국인" 정체성과 중국의 양보 간 산포도



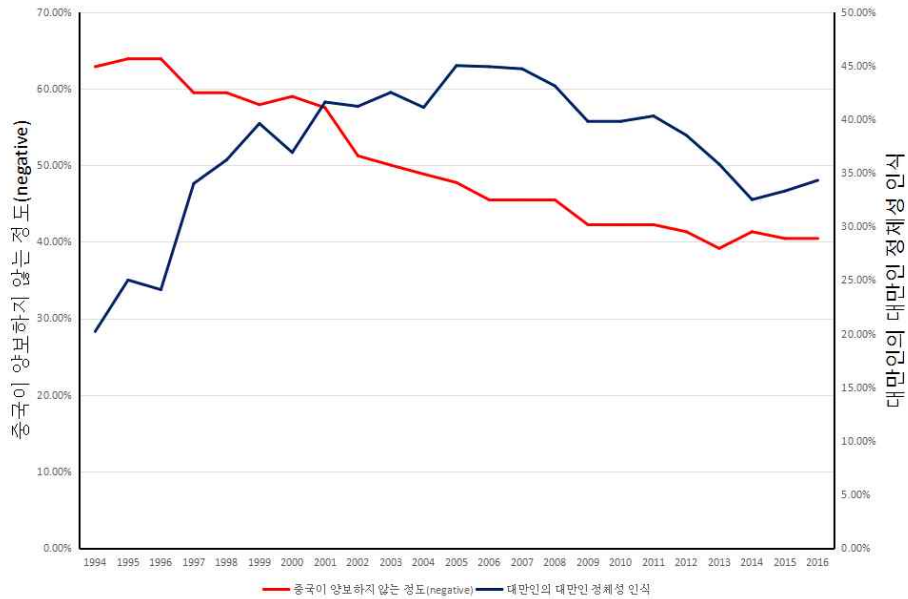
<그림 3-6> 연도별 대만의 이중 정체성과 중국의 양보



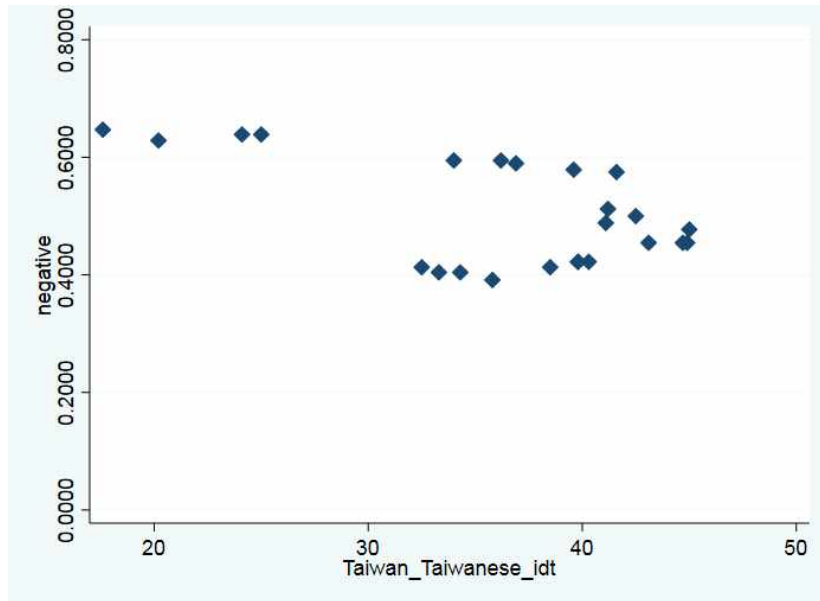
<그림 3-7> 대만의 이중 정체성과 중국의 양보 간 산포도



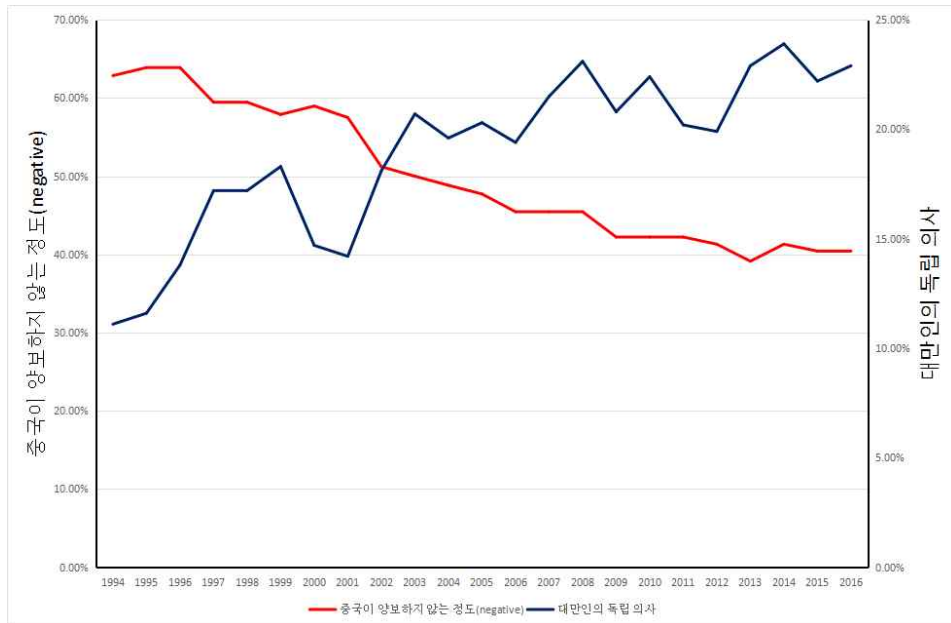
<그림 3-8> 대만의 "대만인" 정체성과 중국의 양보



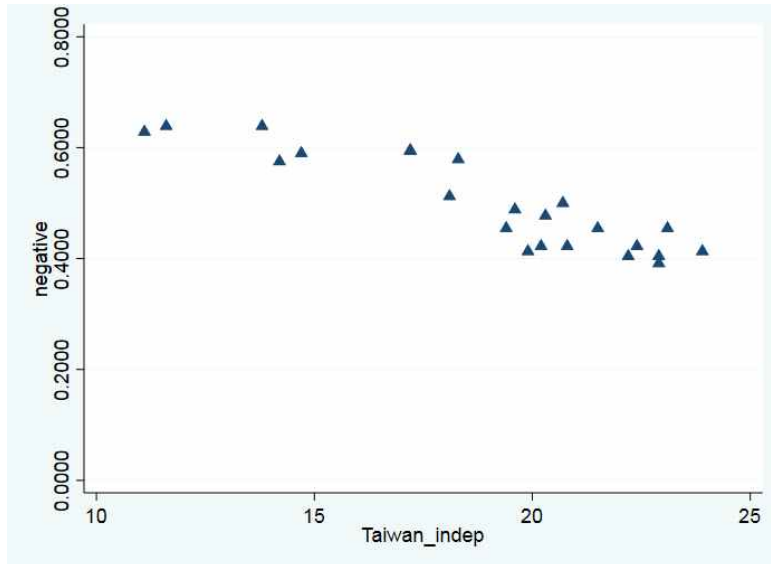
<그림 3-9> 대만의 "대만인" 정체성과 중국의 양보 간 산포도



<그림 3-10> 연도별 대만의 독립 여론과 중국의 양보



<그림 3-11> 대만의 독립 여론과 중국의 양보 간 산포도



경험적 분석 결과에 따르면 대만 국민의 중국인 정체성 인식이 높으면 높을수록 중국이 양보하지 않는 가능성이 높아진다는 것을 확인할 수 있다. 동시에 대만의 독립 의사가 높으면 높을수록 중국이 양보하지 않는 가능성이 낮아진다. 그러므로 대만에서 중국에 대한 반감이 높을수록, 중국은 국제사회에 대만에 양보하지 않을 가능성이 낮아지며, 반대로 중국에 대한 대만의 반감이 낮으면 중국이 국제사회에서 대만에 양보하지 않을 가능성이 높아진다는 가설은 입증되었다. 결과는 앞서 제시했던 주장과 일치하다.

3. 소결

본 장에서는 본 연구의 핵심 변수인 중국과 대만의 양자적 특성을 대만 집권 세력의 당파성, 대만의 대중 경제의존도, 중국에 대한 대만 국민의 민의의 3가지 요소로 구체화하여 이에 대한 이론적 틀을

수립함으로써 주장을 제시했다. 이러한 과정에서 국제정치경제이론, 국내적 요소에 집중한 양면 게임 이론과 같은 현대 국제정치학의 주요한 논제와 연구 결과를 사용하여 각 가설을 뒷받침하였다. 그런 뒤 실증 분석에 필요한 데이터를 명시하고 변수를 구체적으로 설정한 후, 각 독립변수와 종속변수 간 상관관계 및 그 동학을 도출하고 정부 간 국제기구에서 대만 지위를 둘러싼 대만과 중국의 경쟁 진전을 분석하였다.

실증 분석결과로는 대만의 집권 세력의 당파성은 국제사회에서의 대만에 대한 중국의 태도가 부정적인지 여부와 관련이 없다고 나왔다. 반대로 대만에 대한 중국의 경제적 의존, 중국에 대한 대만 국민의 민의와 중국이 국제사회에서 대만의 활동 공간을 허용할 것인지 여부와 관련이 있다고 나왔다. 독립변수인 경제적 의존도는 종속변수인 중국이 양보하지 않는 정도와의 관계는 부정적이다. 즉 대만의 대중 경제의존도가 높을수록 중국이 양보하지 않는 가능성은 낮아진다. 중국에 대한 대만의 민의, 대만의 반감은 중국이 양보하지 않는 정도와도 부정적인 관계가 있다고 나왔다. 즉 도내에서 중국에 대한 반감 낮으면 낮을수록 중국이 양보하지 않을 가능성이 높아진다. 도내에서 중국에 대한 반감이 높으면 높을수록 중국이 양보하지 않을 가능성은 낮아진다.

이러한 결과를 바탕으로, 다음 장에서는 사례연구의 방법을 사용하여 대만 국민의 민의와 국제사회에서 특히 본 연구에서 다루는 정부 간 국제기구에서 대만에 대한 중국의 태도 변화에 양면 게임 이론을 통해 더 자세히 살펴볼 것이다.

IV. WHO 에서 대만과 중국의 절충 과정

세계보건기구에서 대만의 참관원 지위에 관한 중국과 대만의 협상은 대만의 정부 간 국제기구 가입 이슈에 있어서 양안 간 직접적인 협상이 벌어지는 첫 사례이다. 세계보건총회에 참관원으로서 가입하는 것은 대만에게 중요한 의미를 지니고 있었다.

필립 양(Philip Yang)은 세계보건기구 참여가 대만에게 가져온 여섯 가지 중요한 변화를 지적했다⁶⁴⁾.

1. 세계보건총회 내에서 대만의 공식적인 지위는 중국의 일부가 아님을 명확하게 밝히 않는 정부로 정의되었다. 이로써 양측은 대만 명칭에 대해 서로 다른 해석을 할 수 있게 되었다.

2. 대만의 명칭인 "중화 타이베이(Chinese Taipei)"는 점점 대만의 타이틀로 많이 사용되었다. 대만은 세계보건총회에서 해당 이름으로 참여했으며 일부 관련 WHO 웹 사이트에서도 해당 이름을 사용하고 있다.

3. 대만은 이전보다 더 높은 수준의 회의에 참석할 수 있게 되었다. 이전에 대만 전문가들은 기능적 회의에만 참여할 수 있었던 반면 WHO에서 공식적인 지위를 얻게 된 이후 대만 정부는 WHO의 최고 의사 결정 기구에 참여할 수 있게 되었다.

4. 고위 관료들은 WHO 활동에 참여할 수 있게 되었다. 예를 들어 보건부 장관은 WHA에 참석할 수 있다. 이전에는 대만 개인이나 전문가인 참가자들만 WHA 활동에 참여할 수 있었으며 부처 관료들이 방청석에서 WHA에 참석해야 했다.

5. WHO와의 의사소통이 개선되었다. 2009년에 대만이 국제보건규정(IHR)에 흡수된 결과로 처음으로 대만과 WHO와의 공식적인 직접 대화 채널은 구축될 수 있었고 2011년까지 대만은 WHO와 200회 넘게 직접적으로 접촉했다.

64)

<http://www.chinapost.com.tw/taiwan/2009/04/29/206184/Taiwan-expects.htm>
(검색일: 2019년 4월 30일)

6. WHA의 참여는 대만에게 더 많은 건강 관련 문제를 해결할 수 있고 더 많은 정보를 얻을 수 있음을 의미한다. 또한 건강 관련 문제에 있어서 대만은 다른 나라와 상호 교류하는 기회를 더 많이 얻을 수 있게 되었다.

이로써 본 장에서는 세계보건기구에서 대만의 지위에 관한 대만과 중국의 절충 과정을 논의할 것이다. 우선 전반적으로 대만의 신청 과정을 살펴본 후 세계보건기구에서 대만의 지위에 대한 중국과 대만의 입장 차이 변화를 양면 게임 이론의 원리로 자세히 보여주고자 한다.

1. 세계보건기구에서 대만의 신청 과정

장제스 정부가 지도하는 중화민국은 세계보건기구의 창립회원국이었지만 유엔에서 마오쩌둥 정부를 위시한 중국 대표권 회복에 따른 이듬해인 1972 년, 대만은 세계보건기구에서도 쫓겨났다. 유엔 결의안 2758 의 내용은 세계보건총회 결의안인 WHA25.1 에서도 거듭 강조되었다. 이로써 중화인민공화국 대표단은 세계보건기구에서 중국의 유일한 합법적 대표단으로 인정받았다. 대만이 세계보건기구에서 배제된 후 대만과 세계보건기구의 연계는 완전히 끊겨버렸다. 1990 년대에 들어서 대만의 민주화 과정이 시작되면서 세계보건기구에 참여 문제는 대만 사회에서 두드러진 논쟁이 되었다.

대만 외교부(2005a:14)의 개념 보고서(concept report)에 따르면 대만이 세계보건기구 가입을 국제사회에 진출하기 위한 첫 번째 목표로 설정하는 이유는 세계보건기구의 가입 신청 과정에서 유엔 안보리 회원국들의 투표 없이도 가능하고 회원 자격에 대해 비교적으로 유연한 절차적 요구를 지니고 있기 때문이라고 한다.

세계보건기구에서 정회원에 대한 규정은 대만이 참여하는 기타 기구인 세계무역기구, 아시아태평양 경제 협력체 등과 비교할 때 상이한 점들이 있다. 즉 세계보건기구에서는 회원국의 참여를 기능적 주권을 바탕으로 하기보다 기구 헌장 제 3 조에 의하면 '모든 국가를 환영하다'고 명기하고 있다.

참관원(observer) 자격에 대한 규정은 세계보건기구 현장에서 명확하게 언급되지 않았지만⁶⁵⁾, 헌장 제 18 조와 제 71 조에 따르면 세계보건총회(World Health Assembly, WHA)와 세계보건기구의 다른 형식의 협력 활동에 기타 기구를 요청할 수 있다는 가능성에 대해서 언급했다. 즉, 세계보건기구 현장에서 참관원의 존재가 인정되지만 참관원에 대한 공식적인 지위가 규정되지 않았다. 기구 현장에서 기타 기구가 세계보건총회에서 요청받을 수 있다고 규정했으므로 세계보건총회의 절차 규칙에서 참관원에 대한 얘기는 나타났다. 세계보건총회 절차 규칙의 제 3 조에 따르면 세계보건기구 사무총장이 세 가지 유형의 참관원을 초청할 수 있다고 얘기했다. 세계보건기구 사무총장은 회원 가입 신청서를 작성한 국가, 준회원 가입 신청서를 작성한 자신의 권한을 대표할 수 있는 영토 및 헌법에 서명을 했지만 해당 헌법을 받아들이지 않은 국가들을 보건 총회의 회기에 파견하도록 요청할 수 있다고 설명했다⁶⁶⁾.

하지만 과거에 정기적으로 초청된 다른 형식의 참관원에 대한 법적 기반을 제공하지 못한다는 점에서 대만은 어려움을 겪었다. 세계보건기구 현장에서 현재 세계보건총회에 참석 중인 모든 참관원의 공식 지위에 대해 법적으로 명확하게 정의되지 않지만 실행(practice)을 통해 실질적인 세계보건총회 참관원 지위가 창설되었다는 것도 사실이다. 과거부터 세계보건기구 사무총장은 참관원 지위에 대한 몇 가지 요청에 많이 응했으며 세계보건기구 구성원들의 동의가 확보된다면 사무총장의 주도하에 초대장을 발급하기로 결정한 사례가 많았다.

여러 번 실천의 결과로 세계보건총회에서 참관원 자격은 일반적으로 세 가지 유형으로 나뉜다. (1) 비회원 국가 참관원(non-member state observers), (2) 참관원(observers) 및 (3) 세계 보건 총회 결의안 규정에

65) Burciand Vignes 2004: 36-38; Yang 2010: 336-339

66) 원문은 다음과 같다. "The Director-General may invite States having made application for membership, territories on whose behalf application for associate membership has been made, and States which have signed but not accepted the Constitution to send observers to sessions of the Health Assembly."

의한 참관원(observers under the provisions of a WHA resolution)이다. 첫 번째 유형에는 바티칸(Vatican City State)과 같은 세계 보건 기구 회원국이 아닌 주권 국가가 포함된다. 두 번째 유형에는 몰타 기사단(the Order of Malta), 국제 적십자 위원회(ICRC), 국제 적십자 사연맹(IFRC) 및 국제 의원 연맹(IPU)과 같은 다양한 실체가 포함된다. 세 번째 유형의 참관원은 팔레스타인과 같은 세계 보건 총회 결의안에 따라 초청된 참관원이다. 따라서 세계 보건 총회에서의 참관원은 국가(바티칸), 준 국가 (팔레스타인), 주권 실체 (몰타 기사단) 및 비정부 간 국제기구(ICRC, IFRC 및 IPU)로 구성된다.

대만은 자국 국민 건강에 대한 보다 체계적인 관리 시스템을 가지고 있다는 것에 자신이 있으므로 세계 보건 이슈에 있어서 전 세계적으로 대만과의 협력이 무시될 수 없다고 주장했다. 또한, 세계보건기구에서 참관원에 대한 유연한 규정으로 인해 대만은 세계보건기구에 가입시키도록 국제사회를 역설했다. 하지만 중국이라는 존재로 인해 건강과 관련된 요소만으로 세계보건기구에 가입하기에는 대만에게 다시 한 번 어려움을 겪었다. 그랬음에도 불구하고 대만 정부는 세계보건기구에 가입할 수 없더라도 대만 건강 정책의 효율성에 대한 자신감을 갖고 있었으며, 대만의 보건 시스템을 세계에서 가장 발전된 보건 시스템 중 하나로 간주했다. 이에 대만에게 세계보건기구에 가입하는 것은 그다지 긴박한 일이 아니었다.

하지만 대만은 유엔 산하 기구에 참여하는 것이 국제적 지위를 향상시킬 수 있는 방법이라고 생각했다. 참관원 지위가 대만의 궁극적인 목표가 결코 아니었지만 대만은 세계보건기구 내 대만 정부의 기능적인 참여를 확대시키는 것을 대만의 첫 번째 단계로 여기고 이를 최종적으로 세계보건기구의 정회원 자격을 얻게 하는 도구라고 판단했다. 대만이 처음부터 참관원 자격을 신청할지 정회원 자격을 신청할지를 둘러싸서 대만 내부에서 다른 소리도 있었다. 일부 대만 외교관(인터뷰 2010)은 참관원 지위를 획득하는 것이 대만의 국제 지원 획득 및 국제사회 내 도움 제공을 통한 존재감 획득에 부정적인 영향을 미칠 것이며 대만의

세계보건기구 참여 문제가 참관원 지위 획득을 통해 해결될 수 없으며, 따라서 이에 대한 대체재(alternative)로 선거운동을 선호한다고 밝혔다.

대만은 과거에 세계보건기구에서 세계의 건강을 추구하기 위해 기구 헌법에 대한 유연한 해석을 허용함으로써 유엔 회원국이 아닌 국가들도 가입하게 만들었다고 지적했다. 이를 테면, 1947 년 스위스의 가입 또는, 독일 연방 공화국과 일본 같은 경우 가입 신청 시 주권 문제가 해결되지 않았던 국가였지만 그들의 가입은 허락되었다. 더욱이, 다양한 세계보건총회 참관원 유형의 존재 자체는 기구의 목적에 따라 주권이 참관원 지위 및 세계보건기구 참여의 전제 조건이 아닐 수도 있다는 것을 보여주었다.

그러므로 세계보건기구의 기능적인 원칙에 의해 대만은 보건실체로 참여할 것과 참관원에 대한 유연한 해석에 따라 참관원 지위를 가입 신청할 것으로 결정되었다. 보건실체라는 용어는 2002 년과 2006 년 사이 대만 WHO 캠페인의 중요한 요소였으며 대만의 기능적 접근 방식을 강조하기 위해 사용되었다. 이에 따라 대만은 보건 실체로서 WHO 의 참관원으로 활동하는 것은 'WHO 의 법, 원칙 및 관행'에 부합한다고 여겼다(MOFA 2005a:1).

이어서 1997 년부터 2009 년까지 대만에서 '참관원 자격으로 세계보건총회에 중화민국(대만)을 요청하도록 한다'라고 요구하면서 세계보건총회의 참여에 대한 운동을 개시했다.⁶⁷⁾

<표 4-1> WHO 가입을 위한 대만의 신청 과정

년도	국호	신청 내용	결과
1997-2001	중화민국(대만)	중화민국(대만)을 참관원으로서 WHA에 참여하도록 한다	거부됨
2002	대만	대만을 참관원으로서 WHA에 참여하도록 한다	거부됨

67) Chiu Ya-wen, *The World Health Organization: Structure, Function and Development*, (Taipei. 2008). pp.351-415; Chang, Peter W. S., "Closing the International Health Gaps: Taiwan comes in From the Cold", *Asia-Pacific Journal of Public Health* . 2010. pp. 1-3.

2003	대만 보건 기구	대만을 참관원으로서 WHA에 참여하도록 한다	거부됨
2004-2008	대만	대만을 참관원으로서 WHA에 참여하도록 한다	거부됨
2009-2016	중화 타이베이	대만을 참관원으로서 WHA에 참여하도록 한다	통과됨

대만의 신청 과정 초기에 중국은 세계보건기구 내 대만 이슈에 관한 국제적인 논쟁을 피하기 위해 제네바에서 대만과의 직접적인 접촉을 자제하고 가능한 한 낮은 수준에서 대화를 전개하려고 노력했다⁶⁸⁾. 중국은 대만의 세계보건기구 참여 운동이 본질적으로 정치적인 성격을 가지는 것으로 간주하였고 대만의 소위 건강을 위한 가입 뒤에 명확한 정치적 목표를 따른다고 봤다. 중국은 대만의 세계보건기구 참여 문제가 벌써 유엔 결의안 2758과 세계 보건 총회 결의안 25.1에 의해 결정되었다고 주장한다. 또한 중국은 세계보건기구 현장에서 '보건 실체'라는 용어가 없기 때문에 대만의 요청이 세계 보건 기구의 법칙이나 관행을 바탕으로 할 수 없는 것이라고 지적하며 보건실체로 기구에 포함되는 것을 목표로 하는 대만의 기능적 참여 논쟁을 거부했다.

기능적 보건 요인에서 출발한 대만의 세계보건기구 가입 운동은 초기에 중국에 의해 국제사회에서 무시되었지만 나중에 세계보건기구 내의 논의 중의 핵심적인 요소가 되었다. 이로써 중국은 대만의 건강 이슈를 다루기 시작했다. 2001년 이후 중국 관료들은 대만 동포들이 중국 기타 지방의 중국인들처럼 세계보건기구에서 제공하는 모든 우대를 똑같이 받을 자격이 있다고 했으며 동시에 중국 대륙과 대만 간 수많은 보건 교류 사례를 인용함으로써 대만의 세계보건기구 참여 진전을 촉진시킬 수 있는 제안 및 협의를 제시했다. 예컨대, 중국 정부 관료들은 대만이 세계보건기구에서 중국 대표단의 일원으로 참여하겠다면 대만에게

68) Chiu Ya-wen, *The World Health Organization: Structure, Function and Development*. (Taipei. 2008). pp.388-392; Chang, Peter W. S, Closing the International Health Gaps: Taiwan comes in From the Cold, *Asia-Pacific Journal of Public Health*. 2010 20, 5: 1-3. pp. 479-494

참여 기회를 제공할 수 있다고 지적했다.

2002 년 1 월 세계보건기구 집행 이사회에서 대만의 가입 신청에 대해 처음으로 논의된 기회를 제공했다⁶⁹⁾. 대만의 외교 동맹국인 그레나다, 나카라과, 과메말라 그리고 차드는 브룬트랜트(Gro Harlem Brundtland) WHO 사무총장에게 편지를 보내 대만의 WHO 참여와 관련하여 제안했다. 그러나 집행 이사회 회의에서 쿠바는 이 제안이 삭제되어야 한다고 주장했고 결국 이 제안에 대한 투표 중 대만이 오직 3:20 의 지지율만 얻었다. 이에 따라 해당 제안은 세계보건총회 임시 의제에 포함되지 않게 되었다. 2002 년과 그 이후 몇 년 동안 대만은 집행 이사회 회의에서 적극적인 응답을 얻지 못했다. 하지만 세계보건기구 집행 위원회는 단지 34 명 대표로만 구성되어 있었기 때문에 대만에게 이는 요청에 대한 논의를 전개시키는 중요 국제 포럼이 아니었다. 이로써 대만은 세계보건총회에서 자체의 전략에 집중하여 조절했다. 그 결과 2009 년에 대만은 처음으로 세계보건총회에 들어가게 되었다. 2009 년에 세계보건기구에 대만의 가입은 대만의 전략적 승리라고 할 수 있다.

2. 세계보건기구에서 대만의 지위에 관한 대만과 중국의 절충 과정

후속 내용을 통해 1997 년부터 2009 년까지 대만의 신청 과정은 3 가지 단계를 겪었다는 것을 보여줄 것이다.

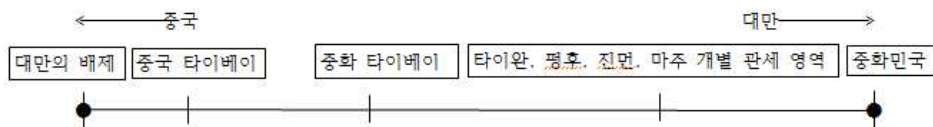
앞서 말했듯이 대만의 신청 초기에 세계보건기구 가입 신청 제안을 세계보건총회 의제에 포함시키는 대만의 노력은 대만의 외교 동맹국을 통해서라도 실패했다. 대만 외무성의 2001 년과 2002 년 기록에 의하면 중화인민공화국 주 영국 대사관은 영국 외교부에 가서 영국 정부가 5 월에 주최할 세계보건기구 총회에서 대만의 안을 지지하지 말라고 요구했다. 또한 대만 기록에 의하면 회의 중에 "중공 대표단은...위원 총회와 전체 회의에서 우리 제안을 심사했을 때 우리 제안이 4 년 내내 제시되었으나

69) Hiu Ya-wen, *The World Health Organization: Structure, Function and Development*. (Taipei. 2008). pp.360-362

거부되었으므로 더 이상 제의되고 의제에서 나올 필요가 없다고 했다.(...) 중공이 우리 의안에 대해 반대하도록 친(親)중국 국가를 적극 동원했던 까닭에 결국 우리 의안은 총회 의제에 포함되지 못하였다." 같은 해, 대만 보건국 국장인 리밍량(이명량, 李明亮)은 대만 주 제네바 사무소가 마련한 기자 클럽에서 연설하기 직전 중공의 압력으로 인해 스위스 외교부가 리밍량에게 연설 내용 중에 '중화민국'과 같은 문구와 대만이 세계보건기구에서 참관원 자격을 쟁취(爭取)하고 있는 것을 언급하지 말라고 요구했다고 밝혔다.

이러한 과정을 통해 처음에 2002년까지 대만의 세계보건기구 지위에 대한 중국과 대만의 입장 차이가 있는 것은 확실하다. 입장 차이를 원셋으로 설명하면 다음과 같다.

<그림 4-1> WHO 에서 대만 지위에 대한 중국과 대만의 원셋
(2002)



2003 년, 전 세계적으로 사스(SARS) 전염병이 유행했다. 2002 년 11 월 사스는 중국 광둥성에서 나타난 후 홍콩, 중국의 기타 지방 및 다른 국가로 퍼졌다고 한다⁷⁰⁾. 세계보건기구의 공식 통계에 따르면 30 여개 국가에서 8422 명이 바이러스에 감염되었고 2002 년 11 월과 2003 년 8 월 사이에 전 세계에서 916 명이 사망했다(WHO 2003). 중국만 해도 총 5327 건의 감염 사례, 349 건의 사망 사례가 있었다.

중국은 처음에 사스 발발의 규모를 과소평가했고 이를 효과적으로 통제하고 있으며 사스가 외부의 특별한 조치가 필요하지 않은 국내

70) Lindemann, Bjorn Alexander, Cross-Strait Relations and International Organizations: Taiwan's Participation in IGOs in the Context of Its Relationship with China, (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden), pp.256

문제라고 제시했다⁷¹⁾. 처음에 중국은 사스에 대한 뉴스 보도를 통제하고, 감염 사례와 관련한 정확한 수치를 제공하지 못하면서 바이러스 확산 및 위험을 격하시키지도 못했다. 2003년 4월 3일, 약 6개월 만에 중국 보건부 장관 장우옌강(장문강, 張文康)은 중국으로 여행하는 것이 안전하고 중국에서 1190 건의 감염 사례가 있다는 오류 보도를 했다. 아시아 경제 잡지인 극동 경제 리뷰(Far Eastern Economic Review)에서 기술한 것처럼 "중국 바이러스"의 발발에 대한 중국의 늦은 반응과 세계보건기구에서 중국 상황을 조사하기 위해 파견된 팀에 대한 중국의 초기 거절은 중국이 전염병에 대한 관리를 소홀히 하고 있다는 점을 부각시킬 뿐만 아니라 세계보건문제에 있어서 중국이 무책임한 국제 행위자라는 인상이 보편적으로 형성되었다⁷²⁾.

결국 대만과 중국의 지리적인 근접성과 양안 간 엄청난 규모의 무역 교류 및 여행으로 인해 바이러스가 대륙에서 대만으로 확산되었다⁷³⁾. 2003년 3월 14일 대만에서 첫 번째 사스 사례가 발견되었을 때, 대만은 즉각 세계보건기구의 도움을 요청했다. 그러나 세계보건기구에서는 대만 정부와의 직접 접촉에 있어서 많은 어려움을 겪고 있었다. 이어서 기구에서는 세계보건기구 협력센터인 미국 질병통제예방센터에 대만의 메시지를 전달하여 미국 센터에게 바이러스 치료에 도움이 되는 전문가를 파견하도록 요청했다.

하지만 대만은 결국 세계보건기구가 대만에서 발생한 사스를

71) Bo Zhiyue. *China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing*(Singapore, 2007). pp.203-240; Balasegaram, Mangai; Schnur, Alan, China: from denial to mass mobilization, in: World Health Organization, SARS: how a global epidemic was stopped, Geneva.

72) Lague, David; Lawrence, Susan; Murphy, David. The China Virus, *Far Eastern Economic Review*, April 10. 2003. pp. 12-15.

73) Maloney, Susan; Babatunde, Olowokure; Roth, Cathy, "Taiwan, China: from control to outbreak, in: World Health Organization, SARS: how a global epidemic was stopped", *Geneva*. 2006. pp.109-114; Hsueh Po-ren; Yang Pan-Chyr, "Severe acute respiratory syndrome (SARS)-an emerging infection of the 21st century", *Journal of the Formosan Medical Association* 2003. 102, 12. pp.825-839.

무시하고 대만 정부와의 직접 접촉을 자제하고 있다는 것에 강력히 비난했다(MOFA 2003a). 대만 전(前) 국가 보건 장관이자 국가 사스 특별 대책 본부장인 리밍량에 따르면 국제 지원을 요청하는 편지 다섯 통을 세계보건기구에 보냈지만 이들에 대한 응답이나 인정을 이끌어내지 못했다고 했다. 대만은 사스 대책에 대한 중요한 정보 부족과 직접적인 의사소통의 부재로 인해 대만에서 사스 감염병과 홀로 싸우고 있다고 불평했다. 그러나 그때 대만은 아직 세계보건기구의 직접 도움이 없어도 효율적으로 바이러스를 제어할 수 있었던 상태라고 생각했다⁷⁴⁾. 4월 중순, 타이베이 시립 병원에서 다른 종류의 심각한 사스 발병이 폭발했다. 이에 대해 병원 의사와 정부가 여러 가지 난관을 직면했으며, 대만은 이 상황에 즉각적으로 대응하지 못했다. 대만 병원에서 사스 사례에 대한 늦은 확인과 발병에 부적절한 반응은 시립 병원의 의료 요원까지 감염되었을 뿐만 아니라 바이러스가 대만 남부 쪽으로 퍼지게 되었다.

대만은 종종 중국이 대만 국민의 건강과 행복을 돌본다는 중국의 주장에 반박할 때 대만과 중국이 독립적인 정부를 가짐으로 별도의 관찰 구역과 의료 시스템을 갖추는 사실로 인용했다. 대만은 1998 년의 장내 바이러스 발발의 결과와 1999 년의 지진 사례를 들면서 중국이 이와 같은 사건들에 충분하게 대응할 수 없었다고 한다. 그리고 중국이 늘 자신이 중앙 정부라고 하는 주장이 건강 이슈에 대한 도움을 요청하려는 대만의 노력을 방해하기 때문에 대만은 이를 정치적으로 무책임한 행동이라고 비난했다. 수년 간 대만의 발표 중에 중국의 사스와 같은 세계적 질병 치료에 대한 처리는 세계의 눈길을 대만으로 끌어오는 사례로 사용되었다.

"WHO 참여의 기여는 대만의 건강 관련 경험, 인력 및 기타 자원을 국제 사회와 효과적으로 공유하지 못하게 한다. 대만 국민을 '보건적 인종 격리(health apartheid)' 형태로 다루는 것은 도덕적이지 않을 뿐만 아니라 WHO 시스템의 기본 이념과 약속에도 위반되는 것이다. 이러한

74) Lindemann, Bjorn Alexander, Cross-Strait Relations and International Organizations: Taiwan's Participation in IGOs in the Context of Its Relationship with China, (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden), pp.289

실질적(de facto) 의료 분리는 국제 질병 예방 네트워크를 심각하게 약화시킬 것이다. "(MOFA : 2005b : 11)

대만의 주장에 따르면 대만이 세계보건기구에서 제외된 것은 전 지구 보건 네트워크의 틈 혹은 구멍을 의미했다. 이에 대만은 대만이 세계보건기구에 포함되지 않을 경우 이후 국제사회에서 피해를 입힐 수 있을 것이라 생각했기 때문에 대만은 "틈 없는 정책(no gap policy)"을 강력히 추진했다⁷⁵⁾. 대만은 질병의 폭발이 세계적으로 국가를 위협할 수 있는 만큼 눈덩이 효과가 얼마나 빨리 나타낼 수 있는지를 보여주었다고 했다.

사스가 대만에게 세계보건기구가 필요할 뿐만 아니라 세계보건기구도 대만이 필요하다는 증거로 제시되었다. 또한, 사스의 발발은 중국이 국제사회의 건강보다 국내 정치의 이익을 더 우려하는 무책임한 국제 행위자라는 것을 밝혔으며 이는 대만 국민의 복지를 돌보겠다는 중국의 주장을 무색하게 만들었다. 다시 말해, 사스의 발발 이후 국제사회의 이목이 대만으로 집중되었다.

대만에서 사스 사례가 급속히 증가되면서 통제 불능 상태로 빠질 것에 대한 두려움이 확산되었다. 이에 기구에서 이전의 대응을 재검토하게 되었다. 이러한 사태는 세계보건기구에서 사스 상황에 대해 조사하여 도움을 제공하기 위해 대만과의 직접 접촉을 촉구하게 된 주요 계기가 작용했다⁷⁶⁾. 세계보건기구는 대만으로 전문가를 보내도록 주장하여 5월 3일에 세계보건기구 요원 두 명을 파견했다. 중국은 구겨진 체면을 살리기 위해 공식적으로 WHO 팀을 대만에 파견할 것이 중국의 사전 허락을 받은 것이라고 발표했다. 대만으로 세계보건기구의 요원을 파견하는 것이 중국 원칙에 위배되지 않는 것이라고 강조했다. 대만 정부 관계자들은 세계보건기구 전문가들이 도움을 적극 제공하는 대신

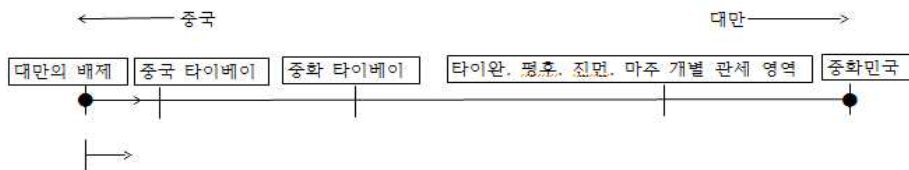
75) Hickey, Dennis Van Vranken (2006), The high cost of excluding Taiwan from the WHO, in: Friedman, Edward (Ed.), China's Rise, Taiwan's Dilemma and International Peace, (London: New York), P73 -78

76) Gao, Pat, Moving Toward a Better Life, Taiwan Review, <http://taiwanreview.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=961&ctNode=1342&mp=1>(검색일: 2019년 5월 13일).

참관국적 역할만 수행했으며 대만의 정부 관계자들과의 명함 교환을 거부했다고 비판했다⁷⁷⁾. 뉴욕타임즈(The New York Times)에 따르면 세계보건기구 팀은 대만 고위 공무원이나 보건부 장관이 아닌 의사와만 교류할 수 있는 선에서만 허락받았다. 또한, 세계보건기구에서는 대만을 중국의 지방으로 승인하고 있으면 공식 통계 중에 대만 사례를 홍콩과 마카오 특별 행정구와 함께 "대만(중국)" 또는 "대만, 중국" 이름으로 사용했다(WHO 2003).

이로써 세계보건기구에서 중국의 사전 "동의"없이 대만과의 접촉을 전개했으나 중국의 체면을 위해 기구 내부에서 대만을 중국의 지방으로 간주했으므로 대만의 지위는 아직 매우 제한적이었다. 하지만 세계보건기구에서 대만 가입에 대한 중국의 입장이 흔들리고 있었던 것이다.

<그림 4-2> WHO 에서 대만 지위에 대한 중국의 원셋 변화 (2003)



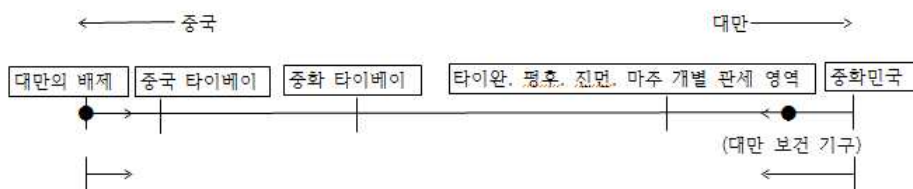
또한 국제사회에서 대만이 점점 더 많은 지지를 얻고 있다는 것도 사실이다. 5월 27일에 세계보건기구 집행 위원회 A에서 결의안 초안이 논의된 뒤 총회에서 채택되었다. 결의안에서는 세계보건기구 사무총장에게 'WHO 헌장에 따라 사스의 감시, 예방 및 통제를 위한 지원에 관한 모든 요청을 적절하게 대응하도록'하라고 요청했다(WHO56.29:3)." 모든 요청"이라는 용어는 대만에 대한 보호를 나타내는 표현이었으며 이후 미국 및 다른 WHO 회원국들의 지지를 얻어 추진되었다. 중화인민공화국 주

77) Winkler, Sigrid. *A Question of Sovereignty? The EU's Policy on Taiwan's Participation in International Organizations*, PhD Diss., Brussels. 2001. pp. 272

유엔 제네바 지부 상임 대표 사주강(사조강, 沙祖康)은 해당 결의안 초안의 협상 과정 중 어떤 국가들이 정치적 목적을 도모했으며 앞으로 다시 정치적 목적을 도모할 경우 중국이 이들과 "대가를 고려하지 않고 끝까지 싸울 것"이라고 발표했다. 중국은 대만과 세계보건기구 사이에 중국의 동의 없이 이루어지는 직접적인 연락을 막기 위해 비공식적으로 "관련 국가 정부의 동의(approval of the national government concerned)"라는 문구를 포함하도록 기구 구성원들을 로비했다. 하지만 성공하지 못했다⁷⁸⁾. 이후 결의안에서 찾은 타협점은 구절의 끝에 "세계보건기구 헌장과 일치됨"이라는 용어를 덧붙이는 것이었다. 이 결의안은 대만에 대해 큰 돌파이었다. 이는 세계보건기구 활동과 관련한 대만 참여의 법적 기초를 제공하고 중국, 대만, 기구 간 여러 번 물밑 협상의 첫 걸음으로 표기될 수 있다.

대만의 협상 노력과, 사스 위기 이후 국제 지지의 증가로 인해 세계보건기구에서 대만에 대한 인식을 변화하였고 대만의 기능적 참여를 촉진시키기로 했다. 이에 2003년, 대만은 대만 보건 기구의 이름으로 세계보건기구에 가입 신청했다. 하지만 중국의 원셋이 아직 제한적이기 때문에 중국과 대만의 원셋이 겹치기가 어려웠고 대만의 가입 신청은 결국 성공하지 못했다.

<그림 4-3> WHO 에서 대만 지위에 대한 중국과 대만의 입장 (2003)



78) <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2003/05/30/2003053209>
(검색일: 2019년 4월 12일).

5월에 대만과 세계보건기구 간의 직접적인 접촉이 전개되었다. 사스 위기 시 두 명의 세계보건기구 전문가가 대만으로 방문했다. 2003년 6월 17일과 18일에 네 명의 대만 전문가는 쿠알라룸푸르에서 열린 WHO가 후원하는 사스 세계 대회에 참가하도록 초청받았다. 대만은 두 가지 경로로 초청장을 받았는데 공식적인 초청장은 대만 사스 전문가인 장상춘(장상순, 張上淳)에게 보낸 것이었다. WHO는 해당 내용에서 "장 박사님, 국립 대만 대학 병원, 대만, 중화 인민 공화국"이라고 썼다(선뤼쑤(심여순, 沈呂巡)인터뷰, 2010). WHO는 제네바에 있는 중국 사절단에 이 초청장을 보냈고 이후 편지가 베이징에 전달되었다. 대만은 마침내 중국의 비정부 간 국제기구인 중국 의료 협회(Chinese Medical Association, CMA)를 통해 초청장을 받았다. 하지만 편지의 커버에서 중국 정부는 대만이 초청장을 받을 수 있도록 하는 배치가 대만 국민들의 복지에 대한 우려로 인해 특수한 노력을 취한 것이라고 덧붙였다. 하지만 중국을 통해 초청장이 전달되는 절차로 인해 편지가 대만까지 도달되는 것이 지연되어 장상춘이 회의에 참석하지 못하게 되었다. 의사가 사스 환자와의 직접적인 접촉을 하지 않았어도 다른 사람과의 접촉을 하고자 한다면 10일 정도의 기간이 필요하기 때문에 장상춘에게는 충분한 준비 기간을 가질 수 없었다.

중국은 초청장을 국내 비정부 간 국제기구를 통해 대만으로 전달함으로써 국제사회에게 대만이 중국의 성인 것을 다시 강조하고자 했으며 대만의 정부 간 국제기구 참여가 중국의 승인을 통해야 가능하다는 것을 보여주고자 했다. 하지만 중국에게 중국을 거쳐서 초청장을 받은 방식은 여전히 대만에 적용할 수 없는 선례이다. 2004년 5월 17일 중국 보건부 부장인 가오창(고강, 高強)은 세계보건총회에서 대만의 참가에 대해 네 가지 제의를 했다.

"우선, 우리는 세계보건총회 참가에 있어서 대만이 중국 대표단에 의료 전문가를 파견하는 것을 환영한다. 둘째, 중국 정부는 하나의 중국 원칙에 따라 대만의 전문가들이 일정 적절한 방법으로 WHO 활동에 참여할 수 있는지에 대해 대만과 상의할 준비가 되어 있다. 셋째, 특별

준비를 위해 양안 간 합의가 이루어지기 전에 중국 정부는 WHO 기술 교류에서 대만 의료 전문가들의 참여를 WHO 사무국과 촉진할 준비가 되어있다. 넷째, 대만이 WHO로부터 기술 지원을 받을 요청을 중국에게 전달한다면, 중국은 선뜻 고려할 것"이라고 밝혔다(2005년 중화 인민 공화국 외교부).

쿠알라룸푸르 회의 후 선뤼쑤는 WHO 사무국에게 대만에게 주는 초대장을 중국으로 보내지 말고 직접 대만에게 발송할 것을 요구했다. 주목할 만 한 점은 이후 이메일로 대만에 초청장을 보내는 형식이 대만의 회의 참여 과정 중에 일반화된 관행이 되었다는 것이다.

2004년에 대만은 WHO에 대한 대만의 참여와 관련해 투표를 진행하려고 했다. 최종적으로 투표의 건의가 거부되었으나, 해당 건의 자체에 대해 대만은 성공적이라고 판단했다. 세계보건기구에서 중국의 지지자가 대만보다 훨씬 많아 해당 투표가 통과되지 못하는 것이 당연한 일이었다. 하지만 회의 중에 대만에 관한 논의가 전개되는 시간이 길어졌기 때문이다. 이는 국제사회의 분위기가 대만에 대해 호의적으로 변했다고 할 수 있다.

2005년 중국의 태도가 여전히 강했다. 세계보건총회 개막의 10일 전까지 중국 대표단은 대만 외교 동맹국 주 제네바 대표단에 가서 대만이 세계보건총회에서 참관원 자격의 신청 뒤에 정치적 목적이 숨겨져 있으므로 대만을 지지하지 말라고 요구했다. 5월 4일부터 6일까지 태국 푸껫에서 개최된 "세계보건기구 아시아 해소 재후 위생 의제"에 대만 병원 응급실 주임 차이밍저(채명철, 蔡明哲) 등 여섯 명이 '일반 참가자(participant)'로서 참가했는데 중국의 압박으로 인해 폐막식에 출석하지 못했다.

2005년 5월 23일까지 WHO 사무총장은 8명의 외무 장관, 20명의 보건 장관, 5명의 전(부) 대통령, 14명의 의회 (부)위원장, 1명의 노벨상 수상자 등이 적힌 822개 대만의 기구 참여에 대한 지지 편지를 받았다. (행정원 2005 : 157)

여기까지 중국은 국제사회와 세계보건기구에서 온 압력을 받으면서

특별한 상황에 대만과 기구 간의 접촉을 저지하는 것이 불가능해졌다고 깨달았다. 이로써 중국은 대만의 WHO 참여에 대해 사전 허가를 얻을 필요성과 대만의 명칭을 포함하여 선제 조건을 정하기로 결정했다. 중국의 전략은 WHO에서 대만을 배제하는 것에서 하나의 중국 원칙에 따라 제한된 기능적 참여를 허용하는 전략으로 변경되었다.

이로써 중국은 하나의 중국 원칙에 따라 WHO에 대만의 참여와 관련된 준비를 시작했고 2005년에 세계보건기구 기술 회의에서 대만의 참가를 규제하기 위해 WHO와 비밀양해각서(MOU)를 체결했다.

2005년 5월 14일, WHO 사무총장인 이종욱과 중국 보건부 부장인 우이(오의, 吳儀) 간 체결된 양해각서 중에 대만과 기구 간의 접촉 형식이 규정되었다. 그러나 당시 중국도 기구도 각서의 내용을 공개하지 않았기 때문에 정확한 내용은 내부자들에게만 알려졌다. 나중에, "WHO 사무국과 중국 간 양해각서(MOU)"(이하 시행 지침)가 누설되어 WHO와 중국 간의 합의 내용에 대한 정보가 제공됐다. 양해각서의 내용은 시행 지침의 내용과 거의 동일하다⁷⁹⁾. 2005년 7월 12일 22개 시행 지침 조항은 주로 세 가지 조치를 수립했다.

1. 사무국에서 대만 의료와 공공 위생 전문가들을 기능적 활동에 참여할 수 있도록 요청한다.
2. 대만의 공공 보건과 전염 병학 상황을 조사할 수 있도록 WHO 직원 또는 전문가들을 파견하고 대만의 의료와 공공 보건 서비스에 대한 기술적 도움을 제공한다.
3. 대만에서 심각한 공중 보건 비상사태가 발생할 경우 사무국의 대응이 조직화되어야 한다.

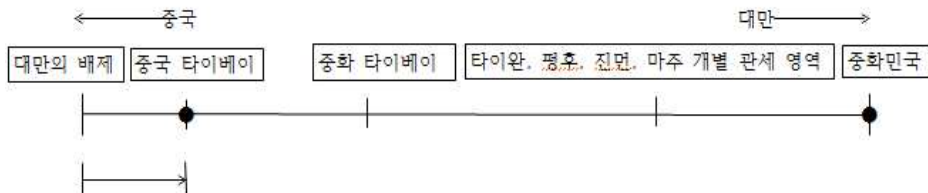
중국은 첫 번째 사항에 관해 기구에서 대만에 초청장을 보낼 때 사용한 메일 주소와 관련하여 대만이 국가와 같은 지위를 갖지 못하도록 하기 위해 WHO 기술 부서에게 메일 수취인으로 국가가 아닌 도시만

79) Lindemann, Bjorn Alexander, Cross-Strait Relations and International Organizations: Taiwan's Participation in IGOs in the Context of Its Relationship with China, (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden), pp.342

언급하도록 지시했으며 가능한 한 초청장을 팩스로 보내야 한다고 협의했다. "대만"과 "중화 인민 공화국"과 같은 명칭은 금지되었지만 "중국 타이완(Taiwan, China)"이라는 명칭이 사용되었다는 점에서 대만 전문가들의 세계 보건 기구 활동 참여에 있어서 실망감을 안겼다. 그럼에도 불구하고 명칭이 필요한 모든 WHO 활동에서 "중국 타이완"이라는 용어가 사용되었다(제 7 조). 지침에 의해 대만 전문가들이 사무총장 수준 이하에 위치하게 되며 기구 내부의 정치적 활동에 관여할 수 없다고 규정되었다. 또한, 만약 대만 전문가들이 세계보건기구 활동에 초대되면 중국 전문가도 초청을 받아야 한다.

이에 세계보건기구에서 대만의 지위에 대한 중국의 원샷은 '중국 타이베이'의 지점으로 왔다. 그러나 2003 년에 보건 기구의 명칭으로 세계보건기구에 가입하려 했으나 실패했던 대만은 2004 년부터 다시 대만이라는 국제명칭으로 가입 신청했다. 그러므로 이때 중국과 대만의 원샷은 다음과 같다.

<그림 4-4> WHO 에서 대만 지위에 대한 대만의 입장 강화 (2004)



양해각서의 존재는 대만 대부분의 관찰자들에게 놀라운 일이었다. 양해각서를 서명하기 한 시간 전에 세계 보건 기구 법률 고문은 대만 대사 선뤼쑤(Interview 2010)에게 각서의 존재를 알렸지만, 문서의 사본은 보여주지 않았다. 대만은 양해각서를 보려고 애썼으나 실패했다. 이로써 대만은 심지어 세계보건기구에서 양해각서의 사본을 대만에게 제공하도록 세계보건총회 기간 동안 참관원 지위에 대한 투표를 다시 촉구하는 것을 통해 WHO 에 압력을 가하는 것을 고려했다(AIT 2005e). 대만의 민주진보당은 중국과 세계보건기구 사이의 양해각서가 대만의 자존심을

격하시킨다고 판단하여 양해각서 체결을 거절해야 한다고 대만 국민을 향해 알렸다. 대만에서는 양해각서 제공과 관련해 여러 가지 형식으로 데모를 시도했으며, 관료들은 이 각서가 세계 보건 기구와 대만 간 접촉 시 법적 기반으로 작용할 수 없다는 점을 강조했다(행정원 2005:160).

2005년에 조류 독감이 발생했다. 조류 독감은 사스와 비슷한 새로운 전염병이며, 세계적으로 퍼지게 됨으로 세계에서 이에 대한 우려를 제기했다. 2005년 조류 이슈는 세계 보건 기구 논제의 중심이 되었다. 당시 전 지구 보건 시스템에는 대만이라는 틈이 존재했기 때문에 국제 사회에서 독감에 대한 인식을 계속 유지했다⁸⁰⁾. 그리고 역시 대만은 독감에 대한 우려가 앞서 등장한 사스의 사례와 같이 대만의 목표를 지속적으로 지원하는 데 도움이 될 것으로 기대해 볼 수 있다고 생각했다. 대만이 H5N1 사례가 발생한 국가들에 둘러싸여 있었기 때문에 조류 독감이 대만에 미칠 수 있는 잠재적 위협은 분명했다. 대만은 조류 독감을 사스와 같은 것으로 취급함으로써 대만의 WHO 참여에 지지를 얻으려고 했다.

2006년에 대만 정부가 제시한 '의미 있는 참여'는 대만의 정부 간 국제기구 참여 운동에서 중요해졌고 대만의 WHO 네트워크 및 활동에 대한 대만의 기능적 참여를 높이는 데 사용되었다.

2006년 4월 4일, 대만은 '대만'이라는 이름으로 세계보건기구 회원 자격을 신청하기로 공식적으로 결정했다. 4월 11일에 천수이벤은 세계보건기구 사무총장인 마가렛 찬(Margaret Chan)에게 "중화민국(대만)(Republic of China(Taiwan))"을 제목으로 하는 공식 서한을 보냈다. 그러나 찬은 회원 회원국들에게 신청서를 회람하지 않기로 결정했다. 이 편지는 비밀리 반환됐으며 말없이 제네바에 있는 대만 대표단의 문 밑에 놓였다. 천수이벤(2007)은 워싱턴 포스트(Washington Post)에 의하면 4월 25일 WHO 사무국은 대만이 주권 국가가 아니기 때문에 회원 자격이 없다고 응답했다고 발표했다. 대만은 회원 가입 신청의 실패가 당연한 것으로 알고 있었다. 하지만 대만은 신청 자체로 국제적 눈길을 끌 수 있기 때

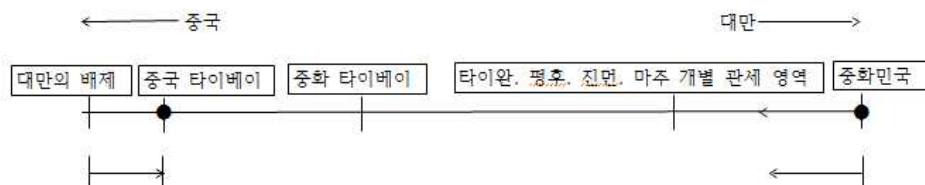
80) McKee, Martin: Atun, Rifat, "Beyond borders: public-health surveillance". *The Lancet*, 2006. 367. pp.1224-1226.

문에 이를 국내 정치 도구이자 국제 교섭 용도로 사용하려고 했다. 그러나 이 방법은 국제사회에서 많은 비판을 받았다(AIT 2007b). 4월 24일 세계보건기구 사무총장인 마거릿 찬 (Margaret Chan), 빌 킨(Bill Kean) 사무총장, 지안 루카 부르시 (Gian Luca Burci)법률 고문, 티치 너(Tichenor) 미국 대사 그리고 후지사키(藤崎) 일본 대사는 대만의 회원 자격을 지지하지 않았지만, 대만이 참관원으로서 할 수 있는 의미 있는 참여에 대해 지지한다고 했다(2007년 미국 미션 제네바). 그들은 대만의 가입에 대한 필요성을 강조하고 양해각서의 이행과 대만의 기능적 참여를 처리하기 위해 더 나은 방법을 찾아야 한다고 촉구했다. WHO 사무총장인 찬은 WHO가 대만에게 회의 정보에 대해 적절히 통보하지 않았고 대만의 WHO 참여 요청에 대한 답변 역시 늦었다는 점을 인정했다. 하지만 찬은 대만이 WHO 회원보다 더 나은 대우를 받을 수 없으며 대만이 기능적 참여에서만 활동할 수 있다고 주장했다.

하지만 지난 몇 년간 대만이 채택한 낮은 수준의 건강 관련 접근법의 결과로 대만에 대한 국제적 동정은 쌓였다. 그렸음에도 불구하고 국제사회에서 "대만"이라는 이름으로 신청하는 것은 명백한 정치적 의도가 보이기 때문에 대만의 세계보건기구 가입을 추진하는 데에 있어서 역효과를 초래했다.

이를 인식되는 대만은 대만의 지위를 반영하는 국제 명칭에 있어서 흔들리기 시작했다.

<그림 4-5> WHO 에서 대만 지위에 대한 대만의 입장 변화 (2007)



아울러, 2007년에 대만은 세계보건기구 가입, 세계보건총회 참관원

자격 및 의미 있는 참여를 촉진시켰고 처음으로 "대만"이라는 이름으로 정회원으로서 가입 신청했다. 대만이 정치를 제쳐두고 보건실체로 참관원 자격만 추구하는 기능적 접근법을 적용하고 나서 대만은 국제 동정을 이끌어오는 낮은 수준의 신청도 중국의 입장을 바꾸기에 충분하지 않다는 것을 깨달았다. 대만의 시각에서 볼 때 몇 달간 중국은 오히려 대만에 대한 압력을 가중시켰고 이로 인해 대만은 국제 사회에서 점점 고립되고 있다고 판단했다. 2006년 대만에서 통과된 행정원 결의안에서 말했듯이 중국의 WHO정책은 "대만이 기구의 참관원이 되려고 신청할 경우 중국의 반대와 장애가 경감되지 않을 것"이라고 지적했다(DOH 2008:18). 대만 외교부 기록에 의하면 이번의 신청은 세계보건기구 비서실에서 중국의 압력으로 인해 처리될 수 없다고 거부했다.

4월 29일 마잉주는 마침내 대만이 다가오는 62회 WHA에서 '중화 타이베이(Chinese Taipei)'라는 이름으로 참관원으로서 참석할 것이라고 발표했다. WHO 사무총장인 마가렛 찬이 대만의 보건부 장관인 예진환(葉金川, 葉金川)에게 보낸 공식 초청장 중에서 '보건부, 중화 타이베이(Department of Health, Chinese Taipei)'라고 써있고 이 초청정은 4월 28일에 전달되었다. 이번의 초청장은 대만과 중국 간의 최초의 비밀 양자 협상의 결과인 것이 확실했다. WHO 대변인 토마스 아브라함(Thomas Abraham)은 "(이에 관해)WHO와 협상해본 적이 없다. WHO는 전혀 개입하지 않았다"고 했다⁸¹⁾. 그는 대만 WHA참여에 관하여 중국과 대만 간 합의가 이루어진 후 WHO에서 결과 통보만 받고 이어서 대만으로 초청장을 보냈다고 설명했다.

그럼 2008년에 무엇이 발생했는가? 대만 대륙 위원회 주임 위원인 우자오썬(오쇠섭, 吳釗燮)가 기자회견에서 발표한 내용에 의하면 중국과 대만의 고위 의사소통 통로가 끊어지기 때문에 대만의 설문 조사를 미국을 통해 중국에 넘겼다고 했다⁸²⁾.

81) <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2009/05/02/2003442557>
(검색일: 2019년 4월 30일).

82)

https://www.mac.gov.tw/cn/News_Content.aspx?n=EAF760724C4E24A5&sms

대만에서 매년 여러 가지 이슈를 둘러싸서 대만 민중을 대상으로 정기적인 민의조사를 한다. 예를 들어, 유엔 등 국제기구에 대만의 가입 이슈, 외교 발전 이슈 등이 있다. 하지만 2005년 대만에서 특별히 <세계 보건 기구에서 대만의 참여에 대한 민중의 생각(民衆對臺灣參與世界衛生組織的看法)>에 대해 설문 조사를 했다. 고위 관료가 언급한 조사는 아래와 같다.

해당 민의조사는 20살과 69살 사이의 국민을 대상으로 층화 무작위 추출로 1070개 표본을 수집했다. 이 중에 특별하게 주의해야 할 질문은 세 가지가 있다. '중공은 대만이 국제 활동을 할 수 있도록 돕겠다고 하면서 대만이 세계 보건 기구에 참여하는 것을 억누르고 있다. 대만 국제기구 참여에 있어서 당신은 중공이 성의를 보여주었다고 생각하는가?' 선택 사항은 '아주 성의 있음', '성의 있음', '성의가 별로 없음', '아주 성의 없음', '모름/생각 없음'이 있는데, 50.7% 대만 국민은 '아주 성의 없음'을 선택했다. '중공은 대만이 먼저 하나의 중국 원칙을 받아들여야 국제기구의 활동에 가입할 수 있다(즉 대만이 주권국가로서 국제기구에 가입할 수 있다)고 주장한다. 당신은 중공의 이러한 주장이 합리적이라고 생각하는가?' '아주 합리적이다', '합리적인 편이다', '합리적이지 않다', '아주 합리적이지 않다.', '모름/생각 없음' 다섯 개 선택 사항 중에 42.5%의 대만 국민은 아주 합리적이지 않다고 선택하고, 32.3%의 대만 국민은 별로 합리적이지 않다고 선택했다. 또한, '대만이 세계 보건 기구에 가입하는 이름에 있어서 중공은 대만이 '중국 타이완(Taiwan, China)'의 이름을 써 중화인민 공화국 대표단의 일부로 가입한다고 주장하는데 당신은 이에 대해 찬성하는가?'. 52.5%의 대상자는 '아주 찬성하다', '찬성하는 편이다', '별로 찬성하지 않다', '아주 찬성하지 않다', '모른다/생각 없다' 중에 '아주 찬성하지 않다'를 선택했다.

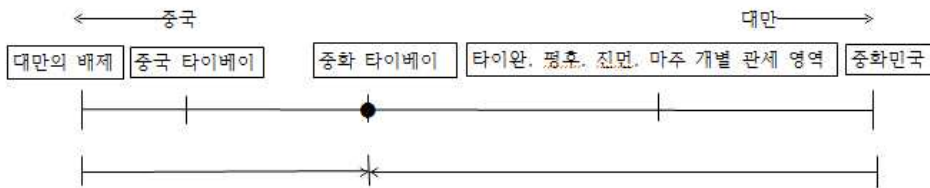
2008년 WHO에 대한 민의조사 중 '당신은 대만이 탄성 명칭(대만이

= 2 B 7 F 1 A E 4 A C 6 3 A 1 8 1 & s = 9 A 4 9 D A 8 A 2 9 4 E 2 2 1 D ;
https://www.mac.gov.tw/cn/Advanced_Search.aspx?q=%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%8D%AB%E7%94%9F%E7%BB%84%E7%BB%87 (검색일:2019년 5월 23일)

나 중화민국을 사용하지 않고 중화 타이베이와 같은 탄성 이름)으로 국제 기구에 가입한다는 것에 대해 지지하는가?'라는 질문의 결과로 37%의 대상자는 '지지한다'를 선택하며, 38%의 대상자는 '지지하지 않다', 25의 대상자는 '모른다/생각 없다'를 선택했다.

그 결과, 대만의 지위에 대한 중국과 대만의 입장은 드디어 타협점에서 만났다.

<그림 4-6> WHO 에서 대만 지위에 대한 중국과 대만의 원셋 (2009)



2009년 세계보건총회에서 대만이 출석하겠다는 소문이 퍼진 후, 2009년 4월에 진행된 설문 조사 중 '만일 대만이 올해 세계보건기구 총회에서 출석할 수 있다면 이는 양안 관계에 있어서 큰 돌파를 의미하는가?' 63.1%의 대상자는 '예'라고 생각했고, '만일 대만이 매회 세계 보건 기구 총회에서 출석하려면 중공의 인증을 일단 받아야 한다. 그럼에도 당신은 대만이 참가해야 국제 공간을 확대시킬 수 있다고 생각하가? 아니면 대만의 자존심을 지키기 위해 참가하지 말아야 한다고 생각하는가?'에 대해 70.8%의 대만 국민은 '참가해야 한다고' 선택했다. 5월에 진행되었던 설문 조사 중 '올해 대만은 중화 타이베이의 이름으로 세계 보건 기구에 가입할 것이다. 이에 대해 어떤 사람은 마땅하다고 생각하며 어떤 사람은 마땅하지 않다고 생각하고, 또는 마땅하지 않지만 받아들일 수 있다고 생각한다. 당신의 생각은 어떠한가?'라는 질문에 대해 37.4%의 대만 국민은 '마땅하다'고 생각하고, 37.8%의 대만 국민은 '마땅하지 않지만 받아들일 수 있다'고 생각하는 결과가 나왔다.

대만의 WHO 참가 과정에 있어서 2009년은 돌파구였다. 5 월에 대만이 WHA에 참관원으로서 참석하도록 요청받았다. 2007년 WHO 사무총장인 버나드 피 킨 (Bernard P. Kean)은 대만의 참여에 대한 제의를 했다(CDC 2009). 대만은 이번의 초청을 환영하면서 기능적인 참여로 향한 발걸음을 내디뎠으며 이 제안에 대한 답장을 보냈다. WHO의 서신중 "CDC Director in Taipei, Steven Kuo"에게 보내졌으며 "대만, 중국"이라는 명칭을 피했다.

하지만 중국은 예전과 같은 처리 방식으로 이러한 대만에 관한 처리가 베이징 중앙 정부의 승인을 받아야 한다는 확고한 입장을 다시 강조했다.

2008년 마잉주가 취임한 후 양안 간 비공식 채널을 통해 수많은 공개 성명을 발표함으로써 대만이 WHA에 참여할 수 있도록 협상을 하겠다는 약속을 지켰다. 고위 수준에서 정치 의지가 확립되고 일치가 이루어진 후 양안 간 협상의 기술적 단계가 진행될 수 있었다. 이 협상은 실제로 보건 관련 주제에 초점을 맞추지 않았지만, 대만의 WHA 참여와 관련된 정치적 문제, 예를 들어 참석할 대만과 대만의 대표단, 초대장의 격식을 피해야 할 문구 등에 대해 다루었다.

찬(Interview 2010)에 따르면 예상대로 협상은 WHO에서 관련 주요 회원국 간에 이루어졌다. 대만에서는 대만 주권에 해가 될 수 있는 지위나 명칭을 피하기 위해 명단에서 참관원보다 더 낮은 수준의 카테고리에 대만을 분류하지 말 것에 대한 요청을 견지했다. 또한, 대만은 다른 WHA 참가자들과 동등한 지위에 있음을 보여주기 위해 대표단의 리더를 "장관"으로 지명할 것에 대해 요청했다. 당시 협상 기간에 양측이 정치적 차이를 제쳐두고 대만 참여에 대한 법적 근거 문제를 회피한 것으로 보였다. WHA에서 대만 지위의 범주를 의도적으로 피함으로써 양측은 서로 다른 해석의 여지를 남겨둔 남겨둠으로 각각 수용할 수 있는 지점을 찾을 수 있게 되었다.

1971년 이후 처음으로 13년 연속 세계보건기구의 참여를 둘러싼 운동을 실시한 후 대만은 세계보건기구에 참석하게 되면서 유엔의 산하

기구 활동에 공식적으로 참여할 수 있게 되었다. 많은 대만 관료들은 WHA 가입을 돌파구로 돌리거나 마잉주는 이를 "대만에 대한 중요한 이정표"(총통 사무실: 2009b)라고 지적했다. 정부 당국자들은 세계보건기구에 가입하게 된 결과로 앞으로 대만이 WHO 활동, WHO 질병 통제 프로그램 및 네트워크, 이를 테면 국제 유행병 발생 경보와 대응 네트워크(GOARN, Global Alert and Response Network), 식품 안전 당국자 간 국제 네트워크(INFOSAN, International Food Safety Authorities Network)의 참여를 증가시킬 수 있을 것이라는 희망을 표명했다⁸³⁾.

마잉주는 대만이 WHA에 초청받은 것에 대해 다음과 같은 세 가지 핵심 요소를 언급했다. 곧, (1) 국내 열망 및 정치 당파, 국민의 제후 등 대만 모든 분야의 지지; (2) 중국 대륙의 호의; (3) 국제사회의 강력한 지지라고 꼽았다.

세계보건기구에서 대만 지위에 대한 중국의 원샷은 2002년까지의 대만의 배제에서 2003년, 2005년, 2006년을 거쳐 마침내 2009년에 대만이 중화 타이베이로 명칭으로 세계보건기구에 가입하는 것에 허용했다.

3장에서 제시했던 중국의 태도 변화에 영향을 미치는 독립변수인 대중 경제의존도와 중국에 대한 대만의 민의의 2002-2009년의 변화⁸⁴⁾를 보면 2002-2009년, 대만의 대중 경제의존도가 2002년 이전과 달리 엄청난 속도로 높아지고 있었으며 중국에 대한 대만 국민의 반감도 2002년 이전보다 신속히 높아지고 있었다. 대만의 대중 경제의존도가 높으면 높을수록 중국이 대만에 양보할 가능성도 높아지고, 이와 함께 중국에 대한 대만 국민의 반감이 높아지면 중국이 대만에 양보할 가능성도 높아진다는 본 논문의 주장에 의해 2002-2009년 사이 중국의 원샷이 왜 커졌는지를 확증할 수 있다.

83) <http://taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2009/05/07/2003443000> (검색일: 2019년 5월 1일)

84) <그림3-2> 대만의 대중 경제의존도와 중국 양보 정도의 관계;<그림3-4> 대만 국민의 중국인 정체성 인식과 중국 양보 정도의 관계;<그림3-10> 대만 국민의 독립 의사와 중국 양보 정도의 관계를 참조.

3. 소결

세계보건기구 총회 후 대만 전문가들은 WHO 기능 회의에 더 정기적으로 참석하기를 시작했으며 WHO의 전염병 발병 명단(Outbreak Verification List, OVL)을 받았다. 이로써 중국에게는 대만이 참여 및 중국 타이완을 넘어설 수 있다는 점에서 심각한 문제에 직면하게 되었다.

대만이 중국 내 하나의 성에 해당되기 때문에 독자적으로 세계보건 기구에 가입할 자격이 없다는 중국의 주장은 여전히 강력했다. 하지만 중국은 국제 사회 내 중국의 체면을 살리기 위해 중국이 대만의 세계 보건 기구 가입을 사전에 승인한 것이라 밝혔다⁸⁵⁾.

중국은 급속한 경제 발전 이후 국제사회 내 자국의 영향력을 확대하고자 했고, WHO 내에서 대만의 국제적 공간 확보에 대한 지속적인 반대 입장을 견지했으며 이로 인해 대만은 국제사회 내 지위 확보에 어려움을 겪게 되었다. 이후 대만 정부는 이와 같은 어려움을 인식했고 이에 따라 천수이볜 정부는 대만의 국제법적 주권의 독립성을 강조하는 더 정치화된 캠페인으로 중국의 노력에 대응했다. 반대로 마잉주 정부는 강력한 이웃 국가와의 균형을 잡는 대신 중국을 그의 전략의 중요한 요소로 고려함으로써 중국의 강력해진 영향력에 다르게 대응했다. 마잉주는 2009년에 세계보건총회에서 초청을 받은 후 대만이 총회에서 참관원의 지위를 획득하는 과정 중 세 가지 중요한 역할이 작동했다 발표했다. 즉 국내 열망, 중국 대륙의 선의, 강력한 국제 지원이다. 첫 번째 요인과 세 번째 요인은 예전부터 존재해왔지만 첫 번째 요인과 세 번째 요인, 두 가지 요인은 중국이 대만의 세계 보건 기구 가입에 대한 해결책을 강구해야 한다는 압박감에 시달리게 만들었다. 그러나 위 두 가지 요인에 두 번째 요인이 추가되어 중국과 대만의 마잉주 정부는 WHO 내 대만의 회원 자격과 명칭에 대해 절충 및 합의를 할 수 있었다. 이러한 합의는 첫 번째 요인과 세 번째 요인에 따른 양안 갈등과 달리 세 가지 요인의 혼합으로 양안 간의 일치를 달성할 수 있게 만들었다.

85) Chang Jaw-ling, Joanne, "Taiwan's Participation in the World Health Organization: The U.S. 'Facilitator' Role", *American Foreign Policy Interests*, 2010. Vol.32, No.3. pp.136.

중국은 계속 대만을 비 주권 국가로 규정하는 명확한 법적 규정을 확립하고자 노력했으며 대만이 WHO 참관원 자격을 획득할 법적 및 정치적 근거가 없다고 주장했다. 하지만 결국 중국은 WHO에서 대만에 대한 입장을 수정하며 대만이 '중국 타이베이' 대신에 '중화 타이베이'이라는 이름으로 대만이 참관원으로서 WHO에 가입하는 것에 받아들였다. 이 과정에서 중국은 국제적 이미지가 훼손될 뻔했을 뿐만 아니라 대만의 WHO 국제 지원 확대 문제를 대처하는 새로운 문제에도 직면했다.

세계보건기구 중의 양안 관계는 애초의 배치 상태에서 중국의 제한적 수용으로 옮겨갔다. 대만의 보건기구 국제 공간 확보는 세계보건총회의 회원 자격, 지위, 및 기능적 참여 등 다양한 수준에서 개선되었다. 이후 대만의 세계보건총회 참여는 점차 제도화되었으며 이후 대만이 세계보건기구 이외의 국제기구, 예를 들면 세계보건규정에서 받을 수 있는 초청장의 형태에 영향을 미쳤다. 그러나 대만에는 여전히 많은 난관이 있었다. 이를 테면, 대만은 여전히 대부분의 세계 보건 기구 활동과 기제에서 제외되었으며 세계 보건 기구에서 대만이 중국 내 하나의 성이라는 것을 보여주고자 하는 중국의 노력으로 인해 대만의 지위와 명칭에 관해 수많은 어려움을 지속적으로 직면했다.

세계보건총회에서 참관원에 대한 초청이 실행(practice)에서 발전해왔다는 것으로 인해 기구에서 대만의 지위는 명확하게 정의되지 않을 수 있었다. 그리고 이것은 세계보건기구 내에서 대만의 참여를 가능하게 만들었다. 대만의 세계보건총회 지위를 명시하지 않음으로써 양안 간 법적 논쟁을 피할 수 있었고 중국의 기본 입장에 충돌하지 않는 해결책을 찾을 수 있었다. 즉 대만의 의사대로 대만의 지위가 중국의 지방으로 격하되지 않으며, 중국의 의사대로는 대만의 참여가 '하나의 중국' 원칙에 부합해야 되는 것이다. 세계보건기구에서 대만의 지위는 그가 원한 독립적인 주권 국가 이미지와 완전히 일치되지 않았으나, 대만의 국제 참여를 국제적 인정을 받는 것에 기대하는 사람들에게는 이런 결과가 의심스럽지만 적절하고 실용적인 모델로 평가되었다.

V. 결론

1. 요약 및 정리

본 연구는 1950년대부터 대만의 국제 영역 이슈를 둘러싼 중국과 대만의 지위 경쟁을 검토함으로써 정부 간 국제기구에서 대만의 국제 활동 영역 확대를 견인하는 이유가 무엇인가를 밝히고자 했다. 이에 우선 전반적으로 정부 간 국제기구에서 대만의 지위와 국호를 탐구했다.

긴 역사의 흐름을 보면 정부 간 국제기구에서 중국과 대만의 관계는 상호 배척 상태에서 중국의 제한적 수용으로 변했음을 알 수 있다. 대만의 국제기구 참여도와 국제 명칭 두 가지 차원에서 보면 중국이 점차 대만을 봐주는 모습은 보인다. 대만의 국제기구 참여에 있어서 1990년대 이전에는 중국이 무조건 정부 간 국제기구에서 대만을 쫓아냈거나 대만을 중국의 성으로 만들었다. 1990년대 후 중국은 대만이 지역적, 기능적 국제기구에 참여하는 것을 허용했다. 대신 중국은 대만의 국제 명칭을 격하시키거나 국제기구의 규칙을 바꿈으로써 대만의 참여를 합리화했다. 대만의 국제 명칭에 있어서 1980년대 후반기부터 대만이 "중화민국" 외에 다른 3가지 국제 명칭이 생기길 시작했다. 이 3가지 국제 명칭의 유래 및 근거에 의해 대만에게 명칭이 가지는 주권 함의의 강약 순위는 다음과 같다. 중화민국>타이완, 평후, 진먼, 마주 개별 관세 구역>중화 타이베이>중국 타이베이이다. 이를 바탕으로 정부 간 국제기구에서 대만의 각 국제 명칭의 사용 빈도수를 보면 대만이 참여하고 중국이 참여하지 않는 정부 간 국제기구에서 중국의 큰 파급력으로 인해 국제사회에서 중국의 눈치를 보게 되어 대만은 예전에 썼던 "중화민국"을 못 쓰게 되고 있다. 하지만 이렇다고 해도 대만은 중국과 공동 참여하는 정부 간 국제기구에서 중국에 패배하는 것도 아니었다. 중국과 공동 참여하는 정부 간 국제기구에서 대만이 가장 많이 쓰는 국제 명칭은 중화 타이베이라는 명칭이기 때문이다. 그러므로 국제사회에서 중국이 그의 영향력을 행사하는 것은 생각보다 제한적이라고 할 수 있다.

제3장에서는 중국의 양보 정도 또는 태도를 반영할 수 있는 대만의

참여 여부 및 국제 명칭 사용을 종속변수로 하여, 전반적으로 중국이 왜 양보했는지에 대하여 대만 집권 세력의 당파성, 중국에 대한 대만의 경제 의존도, 중국에 대한 대만 국민의 민의를 핵심 독립변수로 선정하고, 국제 정치 이론의 논의를 바탕으로 이론적 틀을 구성하여 가설을 설정했다. 이를 토대로 독립변수와 종속변수 간 상관관계를 분석했다. 이 가운데 3가지 가설을 세웠는데 측정한 결과로는 중국에 대한 대만의 경제의존도와 중국에 대한 대만 국민의 반감은 중국의 태도 변화를 높은 상관관계가 있다고 나왔다.

마지막으로 사례 분석의 방법을 사용함으로써 양면 게임 이론을 통해 대만의 국제 공간 이슈에 둘러싼 중국과 대만의 절충 과정을 살폈다. 이로써 대만 국민이라는 요소가 확실히 작동되고 있음을 확인할 수 있다. 중국은 대만 대부분 동포들이 만장일치로 중국의 통일을 원한다고 생각했다. 그러므로 중국은 중국에 대한 대만 국민의 호감도, 즉 대만 국민의 정체성 인식, 대만 국민의 독립 의사가 자신의 생각과 다름을 인식하기 전에 국제사회에서 대만에 대한 태도가 강력해도 괜찮다고 싶었다. 그러나 1990년대부터 대만에서 실시된 민의조사의 결과를 파악하고 나서 중국의 꿈은 깨졌다. 대만은 국민의 민의를 수단으로 중국 관료에게 "대만의 국제 공간 확대를 더 많이 허용해야 대만 국민의 마음을 얻을 수 있다"고 설득했다.

2. 연구의 한계와 후속 과제

본 연구는 중국의 태도 변화를 다루지만 중국 측의 입장은 주로 대만, 국제기구 및 미국의 공식 자료를 통해서 살펴보았다. 동시에 중국 고위 관료들이 집필한 회의록, 예를 들면 전기침(錢其琛)의 <외교10기>, 이조성의 회고록인 <說不盡的外交>도 검토했으나 관련 얘기가 많지 않아서 역시 부족하다는 느낌이 들었다. 그러므로 만일 앞으로 중국에서 더 많은 공식 자료가 공개된다면 이로 중국의 입장을 직접 보여줄 수 있기 때문에 본 논문에서 세운 가설과 주장을 다시 입증할 수 있을 것이다.

또한, 필자는 연구하는 과정에서 국제사회에서 대만의 전문 능력이

크면 국제기구 회원국들이 대만의 가입을 원하게 된다. 대만의 가입이 필요하다면 회원국들의 생각이 강해지면 대만의 국제공간을 가능한 한 줄이고 싶은 중국에게는 이 회원국들과 협상할 수밖에 없다. 중국과 국제기구의 협상 과정에 대한 기구 내부의 자료도 공개된다면 이러한 협상 과정도 재미있는 연구 주제가 될 수 있다는 생각이 든다.

마지막으로 본 논문에서는 정부 간 국제기구라는 특정 범주를 설정하였는데 관측치가 52개밖에 없었다. 후속 연구에서 연구 범주를 모든 국제기구로 확대시키면 관측치가 증가될 수 있으므로 본 논문의 가설에 대해 다시 검토할 수 있다. 이로써 더 일반화된 답이 도출될 수 있다.

부록1

정부 간 국제기구에서 대만과 중국의 가입 상황

연대	양보(0,1)(1,0)=>(1,1)(1,-1) 86)		경쟁(0,1) (1,1)=>(1,0)	사례 합계	
	대만 먼저 가입(0,1)	중국 먼저 가입(1,0)		양보	경쟁
50년대					
60년대					
70년대			UN[71] UNESCO(UN)[71] WHO(UN)[71] IOcC(UN)[77] APFIC(UN)[73] IAEA(UN)[71] IHO(UN)[71] WMO(UN)[71] UPU(UN)[71] ILO(UN)[71] ICAO(UN)[71] ITU(UN)[71] GATT[72] AOPU[76] IUPCT[78] IIR[78] PCA[71]		17
80년대	ADB[86]		UNIDROIT[86] INTERPOL[85] IMF[80]	1	3
90년대	ISTA[92] OIE[92] COSPAS-SA RSAT[92] IOSCO[95] ICCAT[96] SGATAR[97]	APEC[91] GATT[92] IAIS[94] APG[98], OIML[97] AHWP[99]	ICMMP[90]	12	1
2000- 2010	IDB[08]	WTO[02] CGPM[02] KP(UN)[03] RKC-MC[06] WHO-IHR[0 9]		10	

		WCPFC[04] ISC[02] TCRO[02] TCCV[02]			
2010-	SEACEN[11] GBIF[13], IRENA[13] EBRD[15] ICH[18]	SPRFMO [12] NPFC [15] IATTC[10]		8	

부록2

대만만 가입하는 정부 간 국제기구
아시아 생산성 기구APO, 아프리카 아시아 농촌 개발기구AARDO, 아태 식량 비료 기술 센터FFTC/ASPAC, 세계 채소 센터WVC, 중미 의회PARLACEN, 중미경제통합은행CABEI, 중미 멕시코 카리브해 국회의장 포럼FOPREL, 중미 통합 체제SICA, 국제 간호 협의회ICN, 정부 행정 정부 기술 국제 이사회IC A, 중미 군사 회의CFAC, 세계 선거 기관 협의회A-WEB, 아시아 선거 관리 기관 협의회AAEA, 국제 면화 자문 위원회ICAC, 원산지 규칙 기술 위원회 TCRO, 관세 평가 기술 위원회TCCV, 법률 자문 센터(세계 통상 기구)ACW L, 국제 곡물 이사회IGC, 남방 참다랑어 보존 위원회CCSBT-EC, 경쟁 위원 회(경제 협력 개발 기구)OECD-CC, 철강 위원회(경제 협력 개발 기 구)OECD-SC, 어업 위원회(경제 협력 개발 기구)OECD-FC, 국제 회계 감사 감독 기구 회의IFIAR, 의약품 실사 상호 협력 기구PIC/S

대만이 중국과 공동 가입하는 정부 간 국제기구
국제 종자 검사 협회ISTA, 세계 무역 기구WTO, 교토 협약 개정 관리 위원회 RKC-MC, 아시아 태평양 경제협력체APEC, OIE, 국제보건규정IHR, 중서부 태평양 수산 위원회WCPFC, 국제 증권 감독 기구IOSCO, 동남아시아 중앙은

86) 0은 가입하지 않음을 의미하며 1은 국제기구에서 정회원으로 가입함을 의미한다. -1은 국제기구에서 정회원이 아닌 참관원(observer), 준 회원(associate member) 등 자격으로 가입함을 의미한다.

행기구SEACEN、국제 보 험감독 기관 협회IAIS、아시아 국제청장회의 SGATAR、아시아 태평양 지역 자금 세탁 방지기구APG、북태평양 다 량어 및 유사종 국제과학위원회ISC、북태평양 수산 위원회NPFC、남태 평양 공해 수산 관리 기구SPRFMO、전미 열대 참치 위원회IATTC、아 시아 의료 기기 규제 조화 회의AHWP、국제 재생 에너지 기구IRENA、 킴벌리 프로세스 인증 체계KP、세계 생물 다양성 정 보기구GBIF、국제 도량형 총회CGPM、국제 법정 계량 기구OIML、대서양 참치 보존 위원 회ICCAT、국제 의약품 규제 조화 위원회ICH、ADB、미주 개발 은행 IDB、유럽 부흥 개발 은행EBRD、위성 지원 추적 시스템 위원회 COSPAS-SARSAT

참고문헌

1. 1차 자료

1) 외교 문서

(1) 중국어

南京大学台湾研究所(編). 1949. 『海峡两岸关系日志(1949-1998)』, (九州图书出版社)

海峡两岸关系法学研究会(編), 1997. 『两岸关系和平发展的法制保障』, (海峡两岸法学研究(第二辑))

(2) 영어

Department of State Washington, 『Foreign Relations of the United States: China』

2) 데이터 베이스

중화민국(대만) 외교부

https://www.mofa.gov.tw/igo/News_igo_1.aspx?n=163B8937FBE0F186&page=1&PageSize=20

중화민국(대만) 대륙 위원회

<https://www.mac.gov.tw/News.aspx?n=34D9690F2F8BCE53&sms=B5449820D7077391&page=1&PageSize=21>

중화 인민 공화국 국가 통계국

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>

2. 신문자료

1) 중국어

人民日报

http://www.zhongguotongcuhui.org.cn/cjh3/index/2009/tylt200903/200907/t200907_08_945917.html

https://med.sina.com/article_detail_103_2_59551.html
https://www.sohu.com/a/150592840_670603
http://www.gmw.cn/content/2005-04/29/content_226149.html
<http://www.xinhuanet.com/tw/20081231>
https://www.mac.gov.tw/cn/News_Content.aspx?n=921BBB6CB6654CE9&sms=EE2481E0941D4B90&s=7133240AEEFB2052
https://www.mac.gov.tw/cn/News_Content.aspx?n=921BBB6CB6654CE9&sms=EE2481E0941D4B90&s=7133240AEEFB2052
<http://taiwanreview.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=961&ctNode=1342&mp=1>
<http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2003/05/30/2003053209>
<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2009/05/02/2003442557>
<http://www.chinapost.com.tw/taiwan/2009/04/29/206184/Taiwan-expects.htm>

2) 영어

China Business Review

Central Daily News

South China Morning Post: Hong Kong

Olympic Review

3. 단행본

1)중국어

赵景文. 2010. 『台湾命运』, (中信出版社)

熊志勇. 2006. 『百年中美关系史』, (世界知识出版社)

谢益显. 1995, 『中国外交史 (中华人民共和国时期1979 - 1994) 』, (郑州·河南人民出版社)

李松林, 祝志男. 2012. 『中共和平解决台湾问题的历史考察』。(九州出版社)

2)영어

Friedman, Edward. 2006. *China's Rise, Taiwan's Dilemma's and International Peace*(London, Routledge).

Peter B. Evans, Harold Karan Jacobson, Robert D. Putnam. 1933. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*(University of California Press).

Richard Rosecrance. 1986. *The Rise of the Trading States: Commerce and Conquest in the Modern World*(N.Y.:Basic Bookes,).

William K. Domke. 1988. *War and the Changing Global System* (New Haven, CT: Yale University Press).

Edward D. Mansfield. 1994. *Power, Trade and War*(Princeton University Press).

Roy J. Lewicki, Joseph A. Litterer.1985. *Negotiation*.(Homewood),

Lindemann, Bjorn Alexander, 2014. *Cross-Strait Relations and International Organizations: Taiwan's Participation in IGOs in the Context of Its Relationship with China*.(Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden)

Christopher R. Hill. 1992. *Olympic Politics*(Manchester: Manchester University Press)

Gerald Chan. 1989. *China and International Organizations: Participation in Non-Governmental Organizations Since 1971* (Oxford: Oxford University Press).

Hui Ya-wen. 2008. *The World Health Organization: Structure, Function and Development*(Taipei).

Bo Zhiyue. 2007. *China's Elite Politics: Political Transition and*

Power Balancing(Singapore).

4. 논문

1) 중국어

- 蔡鹏鸿. 2004. "强国之路和中国参与国际组织". *社会科学*. 4: 28-35.
- 陈伯华. 1995. "国际军事医学委员会介绍" *海军医学*. 03: 289.
- 李明峻. 2007. "以臺灣名義申請入聯的國際法問題". *Taiwan International Law Quarterly*. 4(3): 135-166.
- 李义虎. 梁浩. 2016. "台湾的“国际空间”问题与中国大陆的政策导向——以“冈比亚模式”为例". *Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)*. 53: 130-138.
- 梁知新. 1994. "政府间海洋学委员会(IOC)简介." *河海科技进展*. 03: 18.
- 盧業中. 2014. "美國支持臺灣參與國際民航組織之研究". *欧美研究*. 45: 301-356.
- 宋杰. 2015. "联大第2758号决议的解释与适用问题研究". *台湾研究*: 61-6
- 王鹤亭. 2015. "台湾"国际活动空间"问题探析". *惠州学院学报(社会科学版)*. 35: 11-14.
- 修春萍. 2010. "两岸关系新形势与台湾"国际活动空间"问题". *两岸关系*: 16-18.
- 修春萍. 2011. "两岸关系和平发展与台湾'国际活动空间'问题". *Journal of Beijing Union University(Humanities and Social Sciences)*. 9: 55-58.
- 严安林. 2009. "论马英九"外交"理念与主张、特点及其影响". *Taiwan Research Quarterly*. 2: 15-23.
- 杨颖, 韩景云. 2015. "论中国与国际组织的关系演进历程". *Social Sciences Review*. 30: 106-109.
- 袁小红. 2011. "关于台湾参与国际组织的几点思考". *国际展望*. 3: 92-10
- 朱莉萍. 1998. "第26届亚太渔业委员会会议在京召开." *China Fisheries*. 11: 47.

- 朱卫斌. 2008. "关于台湾国际空间问题的几点思考". *广州社会主义学院学报*. 3: 51-53.
- 陈智宏. 1989. "中国统一问题和台湾地区与非政府间国际组织", *法学评论*. 5:63
- 胡淑慧. 2013. "论两岸在台湾对外洽签FTA问题上的分歧与协调思", *学术探索*, 10:46-50.
- 倪世雄、许嘉. 1997. "论冷战后新现实主义面临的挑战", *欧洲*. 4
- 刘靖华. 1997. "权力均衡, 还是制度霸权", *欧洲*. 1,2
- 黄勇. 1999. "论台湾参加政府间国际组织的国际法问题", *政法论丛*. 3:24
- 王建民. 2007. "台湾参与政府组织国际的现状与两岸较量", *亚非纵横*. 4:56
2007. "第22届国际制冷大会在北京召开". *China Science and Technology Information*. 20: 7.
- Bo, W. K. 2013. "Brief Introduction of ICAC and Its Relationship with Cotton Industry in China." *中国棉花*. 40(10): 6-8.
- Chang, C. C. 2002. "Bilateral Evaluations of and Tactics in Cross-Strait Political Negotiations." *問題與研究*. 41: 25-50.
- Hao Lin Yuan and Tsan Hung Shen. 2014. "Changing Negotiations between the Two Sides of the Taiwan Strait-Two-Level Game and Cognitive Factors Approaches." *東吳政治學報*. 32: 170-240.
- Hsu, S. C. 2011. "Advantages and Limitations of President Ma's Cross-Strait Negotiation: CECA/ECFA as an Example." *思與言*. 49: 55-94.
- Hu Hao, H. Feng. 2004. "The ICN as an International Merger Control Institution." *中央财经大学学报*. 09: 64-67.
- Huang, W. F. 2008. "試探兩岸和解下台灣參與國際組織之法理基礎." *Taiwan International Law Quarterly*. 5(4): 63-94.
- Llao, X. M. 2015. "馬政府「活路外交」與「外交休兵」的政治謎思." *Taiwan International Studies Quarterly*. 11: 179-199.
- Lin, C. X. (2016). "北太平洋渔业委员会养护管理举措及其对中国远洋鱿钓

渔业的影响." *China Population, Resources and Environment*. 26: 423-427.

Sheng, W. Z. "An Analysis of the Cross-Strait Interaction in Two-Level Games after Taiwan's 2016 Political Party Rotation." *發展與前瞻學報*. 16: 1-14.

Shih, C. 2018. "Rebalancing Cross-Strait Relations: A Two-level Game Model." *中國大陸研究*. 61: 89-115.

Tsai, C. H. 2013. "「一個中國原則」與台灣的國際空間以民進黨政府參與聯合國的策略為例(2000-2008)." *Review of Global Politics*. 41: 45-76.

Wan, C. H. 2009. "兩岸共同參與政府間國際組織之經驗." *全球政治評論*. 26: 93-130.

2) 영어

Alagappa, M. 2017. "China's Taiwan Dilemma-Rethinking Ideas of Nation, State and Sovereignty." *Global Asia*. 12(4): 90-97.

Cal Clark and Alexander C. Tan. 2012. "The Paradoxes in Taiwan's 'Two-Level Game' Concerning Cross-Strait Relations." *American Journal of Chinese Studies*. 19: 89-104.

Cho Young Chul and Ahn Mun Suk. 2017. "Taiwan's international visibility in the twenty-first century: A suggestive note." *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*. 72(1): 79-90.

Chu, M-c. M. 2016. "No Need to Beg China? Taiwan's Membership of the Asia-Pacific Economic Cooperation as a Contested State." *The China Quarterly*. 225: 169-189.

Delisle, J. 2016. "Taiwan's Quest for International Space: Ma's Legacy, Tsai's Options, China's Choices, and U.S. Policy." *Orbis*. 60(4): 550-574.

- Feng, Y. 1990. "Taiwan and Gatt: The Political, Legal and Economic Issues Raised by the Possibility of Taiwan Joining GATT." *World Economy*. 13(1): 129-143.
- Huang, J. and X. Li. 2001. "China's Taiwan Policy : Dilemma and choice." *Pacific Focus*. XVI: 99-114.
- John S. McClenahan and W. H. Miller. 1995. "China's Taiwan Dilemma." *Global Watch*: 1.
- Lan, P.-C. and Y.-F. Wu. 2016. "Exceptional membership and liminal space of identity: Student migration from Taiwan to China." *International Sociology*. 31(6): 742-763.
- Li, C. H. 2005. "Two-Level Games, Issue Politicization and the Disarray of Taiwan's Cross-Strait Policy after the 2000 Presidential Election." *East Asia*. 22: 41-62.
- Ling-Ling He and R. Sappideen. 2009. "Reflections on China's WTO Accession commitments and their observance." *Journal of World Trade*. 43(4): 847-871.
- Liu, H.-W. 2009. "An Entity Sui Generis in the WTO: Taiwan's WTO Membership and Its Trade Law Regime." *Journal of International Commercial Law and Technology*. 4(4): 252-262.
- Lockwood, S. 1993. "Taiwan's accession to GATT." *Columbia Journal of World Business*. 28(3): 96-99.
- Lu Yi,. 2015. "Research Status About the Standard of International Hydrographic Organization." *Hydrographic Surveying and Charting*. 35: 52-56.
- Ohlendorf, H. 2014. "The Taiwan Dilemma in Chinese Nationalism Taiwan Studies in the People's Republic of China." *Asian Survey*. 54(3): 471-491.
- Ren, Y. 2001. "China's dilemma in cross-strait." *Asian Affairs*: 131-151.

- Waldron, A. 2016. "Legacy Problems: China's Taiwan Dilemma." *Orbis*. 60(4): 609-631.
- Wang, T. Y. 2011. "Taiwan's Expansion of International Space: opportunities and challenges." *Journal of Contemporary China*. 20(69): 249-267.
- Wang, V. W.-c. 2016. "Prospects for U.S.-Taiwan Relations." *Orbis*. 60(4): 575-591.
- Wenger, Josh and C. M. Tong, 2017. "Prospects for Cross-Strait Political Negotiation: Exploring Win-Sets." *The China Quarterly*. 232: 932-955.
- Xu, S. Q. 2009. "Cross-strait relations in the next three years" *American Foreign Policy Interests*. 31: 54-56.
- Yeh, K. S. 2013. "Taiwan's Case For a Voice in ICAO " *Aviation Week & Space Technology*. 175(33): 66-66.
- McKee, Martin; Atun, Rifat. 2006. "Beyond borders: public-health surveillance". *The Lancet*. 367:1224-1226.
- Wang, Dustin Kuan-Hsiung. 2006. "Taiwan's Participation in Regional Fisheries Management Organizations and the Conceptual Revolution on Fishing Entity: The Case of the IATTC", *Ocean Development & International Law*. 37(2):175
- Lori Fisler Damrosch. 1992. "GATT Membership in a Changing World Order: Taiwan, China, and the Former Soviet Republics", *Colum. Bus. L. Rev*, 19-21.
- Ying-jeou Ma. 1996. "The ROC(Taiwan)'s Entry into the WTO: Progress, Problems and Prospects", *Chinese YB of Int'l & Aff*: 36.
- Hungdah Chiu. 1990. "Taiwan's Membership in the General Agreement on Tariffs and Trade", *Chinese YB Int'l L. & Aff*. 202.
- Katherine Barbieri and Gerald Schneider. 1999. "Globalization and Peace: Assessing New Directions in the Study of Trade and

Conflict". *Journal of Peace Research*. 36(4):390

Willian Reed, "Information and Economic Interdependence".2003. *Journal of Conflict Resolution*, 47(1):54-71

Erik Gartzke, Quan Li, Charles Boehmer, 2001. "Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict", *International Organization*, 55(2):391-438

Robert O. Keohane, 2002. "The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the 'Liberalism of Fear'". *Dialogue IO*, 1(1):33

Robert D. Putnam. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games". *International Organizations*. 42(3):434

Chang, Peter W. S. 2010. "Closing the International Health Gaps: Taiwan comes in From the Cold", *Asia-Pacific Journal of Public Health*. 1-3.

Balasegaram Mangai, Schnur Alan, "China: from denial to mass mobilization", *World Health Organization*

Lague David, Lawrence Susan, Murphy David. 2003. "The China Virus", *Far Eastern Economic Review*. 12-15.

Maloney Susan, Babatunde Olowokure, Roth, Cathy. 2006. "Taiwan, China: from control to outbreak". *World Health Organization*. 109-114

Hsueh Po-ren; Yang Pan-Chyr. 2003. "Severe acute respiratory syndrome (SARS)-anemerging infection of the 21st century". *Journal of the Formosan Medical Association*. 102(12):825-839.

Chang Jaw-ling, Joanne. 2010. "Taiwan's Participation in the World Health Organization: The U.S. 'Facilitator' Role", *American Foreign Policy Interests*. 32(3):136.

3)한국어

조동준. 2013. "다자협상에서 중개자의 역할: 중국, 대만, 홍콩의 APEC 가입 과정에서 이시영 前외무차관의 구술 증언을 중심으로", *정치·정보연구*, 16(2):284-285

Abstract

Cross-Strait Rivalry about Taiwan's Status in Intergovernmental International Organizations

HUANG QIANYI

Department of Political Science
and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

Taiwan's international space in the world is a highly-controversial political issue for China, which matters China's sovereignty and territorial integrity. In the year of 1949, Chiang Kai-shek withdrew to Taiwan with his army after Kuomintang of China(KMT) was defeated in the Chinese civil war. Since then, the Communist party of China(CPC) had been confronting KMT within the international community and debating the legitimate ruler of Taiwan. Thereafter, 'The People's Republic of China' and 'Republic of China' were not able to be within the

same international organizations.

The interactive relationship between the CPC and KMT can be divided into three periods of time. Firstly, from 1949 to 1970, Taiwan's Kuomintang regime had a huge advantage over CPC, during this period of time, KMT were supported by America and other countries regarding its legitimacy in China. Secondly, between 1971 and 1989, the CPC won the rivalry war with the KMP by utilizing China's enormous market to obtain member countries' support in the United Nations in 1971. During this period of time, KMT, who lost membership in the UN, was either expelled or given a name which indicates that Taiwan is a province of China. Thirdly, since 1990, China has begun to accept Taiwan's participation in intergovernmental international organizations. The international community needs Taiwan's participation because it possesses outstanding abilities in various realms. Therefore, the argument over Taiwan's name and status was continuously raised owing to the fact that in most intergovernmental international organizations, only countries were allowed to have membership and not states or regions. During this period of time, in order for Taiwan to legitimately take part in intergovernmental international organizations, three kinds of names had to be created with different extents of meanings of Taiwan's sovereignty.

This thesis analyzes the effects of cross-strait relations and Taiwan 's public opinion on China' s policy on Taiwan 's names within various international organizations. As a result of the research and analysis, it demonstrates that the partisanship of the Taiwanese ruling party has no correlation with China's policy on subject of Taiwan's name, however, Taiwan's dependence on

Chinese economy and Taiwanese public opinion are positively correlating with that.

Key words : intergovernmental international organizations, cross-strait relation, Taiwan's international space, negotiation process, the two-level game theory

Student Number : 2017-29131